UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. FACULTÉ DE DROIT D'AIX

LA THÉORIE DE L'ÉQUILIBRE

Etude d'Histoire Diplomatique et de Droit International

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Ès Sciences Politiques

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

LÉONCE DONNADIEU

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547019_0013

TABLE DES MATIÈRES

Page:

Aperçu bibliographique IX

Préface XIX

INTRODUCTION

Les Données fondamentales de la théorie .....

§ 1. — Définition .....

§ 2. — Base scientifique de la théorie. — La Société internationale .....

§ 3. — L'organe de l'Equilibre. Le concert européen ... 12

Division 17

PREMIÈRE PARTIE

Evolution historique du système de l'Équilibre.

CHAPITRE PREMIER

Des origines aux traités de Westphalie (1648) 19

§ 1. — L'Antiquité et le Moyen Age 19

I. — La Grèce et Rome 20

II. — Le Moyen Age 23

Pages

§ 2. — Les premiers essais..... 25

I. — La Renaissance..... 26

II. — Charles-Quint.— La Monarchie universelle 30

III. — Philippe II. — Les Pays-Bas..... 35

§ 3. — La première manifestation de l'Equilibre..... 40

I. — La doctrine au XVII[e] siècle..... 41

II. — Le Congrès de Westphalie..... 46

L'Allemagne..... 48

Les Pays-Bas..... 52

Conclusion..... 58

CHAPITRE II

Les traités d'Utrecht et le XVIII[e] siècle..... 62

§ 1. — Règne de Louis XIV jusqu'à la paix de Ryswick, 1697..... 62

§ 2. — La succession d'Espagne..... 67

I. — Les Partages..... 68

II. — Traités d'Utrecht..... 70

§ 3. — Le règne de Louis XV..... 79

I. — L'alliance prussienne..... 80

II. — L'alliance autrichienne..... 85

III. — Les partages polonais..... 90

§ 4. — Les frontières naturelles..... 101

I. — Le relèvement de la France..... 102

II. — Le traité de Bâle, 1795..... 104

Chapitre III

Pages

Les traités de Vienne 1813-1848 109

§ 1. — La fin de l'Empire 109
I. — Congrès de Prague et de Châtillon 110
II. — Le traité de Paris 115

§ 2. — Congrès de Vienne 117
I. — Le concert européen, son état d'esprit 119
II. — Questions de Saxe et de Pologne 125
III. — Acte final du 9 juin 144

§ 3. — Les conséquences du Congrès de Vienne 162
I. — Le traité de Paris du 20 novembre 163
II. — La Sainte-Alliance 173
III. — La question d'Orient : Grèce et Egypte ... 179
IV. — La Révolution belge 186

Chapitre IV

Terme actuel de l'Évolution de l'Équilibre 190

§ 1. — Influence des nationalités sur l'Equilibre européen 190
I. — Allemagne et Italie 191
II. — Le Congrès de Berlin 197
Les Etats Balkaniques 200
Les grandes puissances 204

§ 2. — La politique contemporaine 209
I. — Expansion coloniale en Afrique 210
II. — Expansion en Asie 215
III. — Evolution future de l'Equilibre 218
L'impérialisme 218
L'avenir de l'Europe 223

DEUXIÈME PARTIE

Étude critique de la théorie.

Chapitre Premier :

Pages

L'Equilibre et la Politique 229

I. L'Equilibre considéré comme création arbitraire..... 230

II. L'Équilibre considéré comme loi naturelle..... 236

Chapitre II

Les compensations et les partages 240

I. Conséquences funestes de l'Équilibre..... 241

II. Les véritables causes des partages..... 253

Chapitre III

L'œuvre du concert européen..... 268

I. La situation des petits Etats..... 269

II. Appréciation..... 278

Conclusion..... 290

APERÇU BIBLIOGRAPHIQUE

L'Expansion de la France et la Diplomatie ; Hier-Aujourd'hui. (Paris, 1895.)

Fréd. Ancillon. — *Tableau des Révolutions du système politique de l'Europe depuis la fin du* XV^e^ *siècle*. (Paris, 1823.)

— *Actes et Mémoires touchant la paix d'Utrecht*.

Angeberg. — *Le Congrès de Vienne et les traités de* 1815. (Paris, 1865.)

Arndt. — *Hardenbergs Leben*. (Berlin, 1864.)

P. Bougeant. — *Histoire du traité de Westphalie ou des négociations qui se firent à Munster et à Osnabrug*. (Paris, 1751.)

J.-J. Burlamaqui — *Principes du droit de la nature et des gens*, nouv. édit., par M. Dupin. (Paris, 1821.)

Fr. Bacon. — *Considerations touching a war with Spain*. (Londres, 1778.)

Burckhardt. — *Die cultur der Renaissance in Italien*.

Brougham. — *Historical and political dissertations* (1855).

De Bonald. — *Réflexions sur l'intérêt général de l'Europe* (1815).

J Bentham. — *Works*, now first collected under the superintendance of his Executor. J. Bowring. Part. VIII. (London, 1839.)

J. Bryce. — *Le Saint Empire romain*, trad. par E. Domergue

Brie. — *Die Fortschritte des Vœlkerrechts seit dem Wiener Congress*.

Emile Banning. — *Le Partage politique de l'Afrique.* (Juin, 1888.)

V. Bérard. — *L'Angleterre et l'Impérialisme* (Paris, 1900.)

E.-L. Bonnefon. — *L'Afrique politique en* 1900. (Paris, 1900.)

H.-L. Bulwer. — *Life of Palmerston.*

— *Essai sur Talleyrand,* trad. par G Perrot (1868).

G. Bry. — *Droit international public* (4e éd., Paris, 1901).

J. Wœlrad Bodinus. — *Bilanx justæ potestatis inter principes ac status Imperii cum imperatore et electoribus circa concursum ad publica Imperii germanici negotia justo expensa pondere* (1689).

Boutaric. — *Correspondance secrète de Louis XV.* (Paris, 1866.)

Bonfils-Fauchille. — *Manuel de Droit intern. public* (2e éd., Paris, 1898).

W. Bélime. — *Philosophie du Droit.* (Paris, 1866.)

Bulmering. — *Theorie und Codification des Vœlkerrechts.* (Leipzig, 1874.)

De Bignon. — *Exposé comparatif de l'état financier, militaire, politique et moral de la France et des puissances de l'Europe.* (Paris, 1814.)

Charrière. - *Négociations de la France dans le Levant.*

Cristofanetti. — *Teoria e storia dell' equilibrio politico.*

Carnazza-Amari. — *Sull' equilibrio politico degli stati* (1880).

De Clercq. — *Traités de la France* (depuis 1713).

Châteaubriand. — *Mémoires d'Outre-Tombe. Congrès de Vérone* (éd. originale).

Castlereagh. — *Letters and despatches* (1850).

Choublier Max. — *La Question d'Orient depuis le Traité de Berlin.* (Paris, 1897, 2e éd., Paris, 1899)

Crampon. — *Politique médiatrice de l'Allemagne* (1855).

De Carné. — *Vues sur l'histoire contemporaine.* (Paris, 1831.)

Charvériat. — *Histoire de la guerre de Trente Ans.*

Chrétien. — *Principes de Droit international public.*

Baron de Comeau. — *Souvenirs des guerres d'Allemagne pendant la Révolution et l'Empire.* (Paris, 1900.)

Correspondant, 25 mai 1900, *Panislamisme et nationalités d'Orient*, 25 avril 1899, *l'Angleterre et la Paix du monde*. 25 juillet 1893, **1815**.

Eug. Cauchy. — *Le Droit maritime international*. (Paris, 1862.)

Chimære des gleichgewichts der Haldung und Schiffart, trad. en franç. ; La Chimère de l'Equilibre de la navigation et du commerce ou réfutation des thèses nouvelles sur les mesures des puissances libres contre la crainte de la Domination des mers... (1759).

Debidour. — *Histoire diplomatique de l'Europe*.

Dante. — *De monarchia*.

Danewski. — *L'Equilibre politique, la légitimité et le principe des nationalités*. (Saint-Pétersbourg, 1882,)

Charles Dilke. — *Greater Britain* (1870).

Dumont. — *Corps diplomatique*. (La Haye, 1726 à 1739.)
Mémoires politiques. (Paix de Ryswick, 1699.)

Duplessis-Mornay. — *Lettres et Mémoires* (*publ. par Auguis*, 1822-1825).

J. Darcy. — *La Conquête de l'Afrique*. (Paris, 1900.)

Louis Erasme d'Huldenberg. — *Dissertatio de æquilibrio alioque legali juris gentium arbitrio in gentium controversiis pacis tuendæ causa interposito*. (Helmstadt, 1720.)

Ed. Engelhardt. — *Le Droit d'intervention et la Turquie*. (Paris, 1880.)

Embser. — *Abgötterei unsers philosophischen Iahrhunderts. Erster abgott, Ewiger Friede* (1779).

Favier. — *Doutes et questions sur le traité de* **1756** (1756).
— *Politique de tous les cabinets de l'Europe* ou *conjectures raisonnées* (1793).

Faber. — *Projet d'un nouveau système de l'Europe préférable au système de l'Equilibre entre la maison de France et d'Autriche*. (*Europäische Staatskanzlei*, 1746).

Fénelon. — *Examen de conscience sur les devoirs de la Royauté* (1734).

Fichte. - *Reden an die deutsche nation*. (Berlin, 1808.)

Flassan. — *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française.* (Paris, 1811.)

Thomas Erskine Holland. — *Studies in international law. Bulgaria, Greece and treaty of Berlin.*

Holtzendorf. — *Handbuch des Vœlkerrechts.*

A. Himly. — *Histoire de la formation territoriale des États de l'Europe centrale.* (Paris, 1876.)

Kamarowsky. — *Le principe de la non intervention.* (Moscou, 1874.)

L. Martin Kahle. — *Dissertatio de trutina Europæ quæ vulgo appellatur* « die Balance von Europa » *præcipua belli ac pacis norma.* (Göttingue, 1744) Trad. en franç. par Formey. (Göttingue, 1744.)

J. Fred. Kayser. — *De tuendo œquilibrio Europæ* (1750).

Cardinal de Granvelle. — *Correspondance.* (Besançon, 1586.)

Gunther. — *Europaeisches Vœlkerrechts in Friedenszeiten.* (Altenbourg, 1787.)

Gentz. — *Fragmente aus der neuesten geschichte des Politischen gleichgewichts in Europa.* (Strasbourg, 1806, et Schlesier, Mannheim, 1838, et Prokesch-Osten.)

Fr. von Gagern. — *Kritik des Vœlkerrechts.* (Leipzig, 1840.)

— *La seconde paix de Paris* (1815).

Justi. — *Chimaere des gleichgewichts von Europa.* (Altona, 1758.)

Ganesco. — *Diplomatie et Nationalité.* (Paris, 1856.)

Emile Gebhart. — *Moines et Papes.* (Hachette, 1896.)

E. Kant. — *Projet de paix perpétuelle, essai philosophique,* trad. de l'allemand avec un nouveau supplément de l'auteur.

— *Métaphysique de jurisprudence.* (Königsberg, 1796.)

Guicciardini. — *Histoire d'Italie* (1561-1564).

Hume. — *Discours politiques.* (Amsterdam, 1754.)

Ch. Giraud. — *Traité d'Utrecht.* (Paris, 1847.)

Di Gisira. — *L'Equilibrio europeo studiato ne trattati dei secoli* XVI^e^, XXII^e^.

Gervinus. — *Histoire du* XIX^e^ *siècle*, traduction française de Minsen, 1864, et Leipzig, 1855.

Heffter. — Notes de Geffken. — *Le Droit international de l'Europe*, trad. par Bergson, 1883.

Houssaye H. — **1815** (Paris, 1893.)

Guizot. — *Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps,*

Klüber. — *Acten des Wiener Congress* (1835).

Hauterive. — *De l'état de la France à la fin de l'an VIII.*

E. de Girardin. — *La Paix. — La Guerre. — L'Equilibre européen.* (Paris, 1855.)

Heeren. — *Manuel historique du système politique des Etats de l'Europe et de leurs colonies* (trad. de l'allemand, Paris, 1842).

— *Der deutsche Bund in seinem Verhältnissen zu dem Europäischen Staatem System bey Erôffnung des Bundes, tags dargestellt* (1816).

F.-P. de Lisola. — *Le Bouclier d'Estat et de justice contre le dessein manifestement découvert de la monarchie universelle sous le vain prétexte des prétentions de la Reine.* (La Haye, 1667.)

F. Laurent. — *Histoire du Droit des gens et des Relations internationales* (1865).

P. Leseur. — *Introduction à un cours de Droit international public.*

Lagarde. — *Fêtes et souvenirs du Congrès de Vienne.* (Paris, 1840.)

Prince de Ligne. — *Mémoires.* (Bruxelles, 1860.)

Lebon. — *L'Angleterre et l'Emigration.*

E. Lavisse. — *Etudes sur l'histoire de la Prusse. Les Princes colonisateurs de la Prusse.* (Paris, 1879.)

— *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe.* (Paris, 1890.)

J.-J. Lehmann. — *Trutina vulgo bilanx Europæ norma belli pacisque hactenus ac summis imperantibus habita, cujus fundamentum doctrina et officia ex gentium juris fontibus evolvuntur atque iisque in pace nuperrima ultrajectina aliisque hujus generis pactionibus acta*

sunt illustrantur. Accessit præfatio de justitia belli ab Aug. nostro Imperatore Turcis inferendi. (Iena, 1716.)

De Maulde-La-Clavière. — *La Diplomatie au temps de Machiavel.*

Mignet. — *Négociations relatives à la succession d'Espagne.* — *Notices et portraits* (1839).

Abbé de Mably. — *Droit public de l'Europe fondé sur les traités* (à Genève, 1748).

Metternich. — *Mémoires* (Paris, 1880).

Mémoires tirés des papiers d'un homme d'Etat (Paris, 1837-1838).

Mirabeau. — *Histoire secrète de la Cour de Berlin* (juin 1786. — *La monarchie prussienne* (1788).

Milovanowitch. — *Les traités de garantie au XIX^e siècle* (Paris, 1888).

F. de Martens. — *Nouveau recueil général de traités.* — *Traité de droit international* (trad. par Alf. Léo.)

Mountague Bernard. — *Four Lectures.*

Michaud. — *Biographie universelle.*

Négociations secrètes touchant la paix de Munster et d'Osnabrug (La Haye, 1726).

E, Nys. — *Etudes de Droit international et de Droit politique* (Bruxelles-Paris, 1896).

— *Notes pour servir à l'étude littéraire et dogmatique du droit international.*

J. Georges Neureuter. *Specimen juris naturæ de justis æquilibriis finibus* (1746).

Meditatio de æquilibrio politico (1747).

J. Novicow. — *La politique internationale* (Paris, 1886).

— *La Fédération de l'Europe* (Alcan, 1901).

Ompteda. — *Litteratur des gesammten sowohl natürlich als positiven vœlkerrechts* (1785).

Oppenheim. — *System des Vœlkerreehts* (Francfort, 1845).

De Peyssonnel. — *Situation politique de la France, et ses rapports actuels avec toutes les puissances de l'Europe, ouvrage dont l'objet est de démontrer par les faits ..*

tous les maux qu'a causés à la France l'alliance autrichienne... (Neufchâtel, 1790.)

Pradier-Fodéré. — *Cours de droit diplomatique.*

Puget de la Serre. — *Le tableau de l'Europe où sont représentés les royaumes. républiques... de cette florissante partie du monde* (2e éd., Paris, 1651).

Pertz. — *Das leben des ministers von Stein* (Berlin, 1849).

Abbé de Pradt. — *Du Congrès de Vienne* (Paris, 1815).

Pasquier. — *Mémoires du chancelier Pasquier* (Paris, 1894).

Prokesch-Osten. — *Dépêches inédites du chevalier de Gentz aux hospodars de Valachie* (1813-1828).

— *Geschichte des Abfalls der griechen.*

Pallain. — *Correspondance de Talleyrand avec Louis XVIII.*

Ant. Pillet. — *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux* (Paris, 1899), et R.D.I. (Bruxelles, 1898).

S. Puffendorf. — *Jus naturae et gentium,* trad. en franç. avec notes, par Barbeyrac (Leyde, 1761).

Réflexions touchant l'Equilibre de l'Europe (1743).

S. R. Phillimore. — *Commentaries upon International Law,* Londres, 1871.

C. Rousset. — *Louvois.*

J.-J. Rousseau. — *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre,* 1760.

Rommel. — *Correspondance de Henri IV avec Maurice-le-Savant, landgrave de Hesse.*

Revue des Deux Mondes, 15 nov. 1840, 15 janv. 1861, 15 mai 1862, 1er décembre 1899, 15 mai 1854, 1er juin 1854.

Revue contemporaine, 1861.

Revue historique, mai-août 1899.

Revue de Paris, 1er février 1899, janvier 1897, 1er juin 1900.

Recueil des Instructions données aux ambassadeurs de France en Autriche (1648-1789).

Revue du Droit public et de la Science politique (janvier février 1900).

Abbé de Réal de Curban. — *Science du gouvernement* (à Aix-la-Chapelle, 1764).

Revue politique et parlementaire, XIII, 194, XIV, 451.

Revue de droit international et de législation comparée (Bruxelles, années 1885, 1898, 1899, 1900).

Abbé Ch.-Irénée Castel de Saint-Pierre. — *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle entre les souverains chrétiens..., proposé autrefois par Henri-le-Grand, roi de France, agréé par la reine Elisabeth, par Jacques Ier et par la plupart des autres potentats de l'Europe* (Utrecht, 1713).

H. de Rohan. — *De l'interest des princes et Estats de la chrestienté* (1638).

Sully. — *Œconomies Royales* (éd. Petitot).

De Stieglitz. — *De l'Équilibre politique, du légitimisme et du principe des nationalités* (Paris, 1893-1894).

A. Sorel. - *L'Europe et la Révolution Française* (1882).

— *La Question d'Orient au XVIIIe siècle.*

Talleyrand. — *Mémoires* (Paris, 1891).

— *Correspondance.* — Paris, 1881 et 1891.

Ségur. — *Politique de tous les cabinets de l'Europe* (1801).

Schœll et de Kock. — *Histoire abrégée des traités de paix depuis la paix de Westphalie* (Bruxelles, 1837).

Paul Thureau-Dangin. — *Histoire de la monarchie de Juillet* (Paris, 1884).

Henri de Treitschke. — *Politik.*

Thiers. — *Histoire du Consulat et de l'Empire.*

Schubert. — *Staatskunde von Europa.*

Schaumann. — *Actenstücke.*

Stein. — *Tagebùch.*

— *Jahrbùch für gesetz gebung* (1882).

J.-Jacques Schmauss. — *Erileitung zur Staatswissenchaft,*

— Ire Partie (1748).

Struben. — *Prüfung des aus Licht getretten.* « Réflexions touchant l'Équilibre de l'Europe » (1760).

Totze. — *Enwiger und allgemeine Friede nach der Entwurf Heinrichs IV* (1763).

Voltaire. — *Siècles de Louis XIV et de Louis XV* (1785).

Wheaton. — *Histoire des progrès du droit des gens depuis la paix de Westphalie*... (4e éd., Leipzig, 1865).

— *Eléments du droit international* (2e éd., Leipsig, 1852).

Vattel. — *Droit des gens* (1858).

Villemain. — *Souvenirs comtemporains* (Paris, 1857).

B. de Vitrolles. — *Mémoires et Relations politiques*, publiés par Eug. Forgues (Paris, 1884).

Vandal. — *Napoléon et Alexandre Ier*.

E. M. de Vogüé. — *Spectacles contemporains* (Paris, 1891).

— *Regards historiques et littéraires* (1896).

Wellington. — *Dispatches* (Londres, 1858-1862).

H. Welschinger. — *Bismarck* (Paris, 1900).

Westlake. — *Etudes sur les principes de Droit international*, traduit par Nys.

Der Wiener Congress Culturgeschichte (Vienne, 1899).

G. Georges Wagner. — *Dissertatio æquilibrio potestatum* (1737).

PRÉFACE

En étudiant l'histoire avec attention, on s'aperçoit que l'ensemble des faits qu'on envisage obéit à des lois, à des « rapports nécessaires dérivant de la nature des choses », et que dans une certaine mesure les hommes ne font point l'histoire, qu'ils la subissent. Il est vrai qu'il existe une libre puissance d'action exercée par des individus et des peuples (1), toutefois cette puissance, dont on ne saurait connaître la portée exacte, a sans doute peu d'influence sur les destinées générales. Ces lois de l'histoire dirigent les événements de façon souveraine, mais leur intime nature échappe à nos connaissances.

Nous savons seulement, que dans telle situation, la loi se produira fatalement, mais nous ignorons le comment de son action, sa limite, son efficacité.

Toute l'ambition des hommes d'État est d'essayer de prévoir la cause qui fera naître la loi naturelle et de tâcher en même temps de connaître les effets à venir par l'intelligence des conséquences passées. La politique n'a plus alors qu'un rôle : tenter de retarder ou d'avancer la cause

(1) Ernest Lavisse, *Vue générale de l'Histoire politique de l'Europe*, avant-propos, p. VII.

efficiente. Quoi qu'elle fasse cependant, elle ne pourra pas empêcher la loi de se manifester et de dépasser la volonté humaine.

Ducunt volentem fata, nolentem trahunt; « les destinées mènent celuy qui consent, tirent celuy qui refuse », disait Rabelais (1).

L'Équilibre politique est une de ces forces nécessaires; en d'autres termes, il est l'expression d'une loi de la vie des nations. Nous voudrions montrer dans le cours de cette étude, qu'il fut et reste en dépit des formules un instinct et une fatalité.

Et parce qu'il est une nécessité inéluctable, l'important est de pénétrer, autant qu'il est possible, l'essence même du principe, afin d'user de lui et de le faire servir dans les limites où il s'y prête, nos desseins et nos désirs (2). C'est ce qu'on a tâché de faire : Après avoir trouvé inopinément l'Équilibre au milieu de leurs controverses diplomatiques, les chancelleries l'examinèrent, d'abord avec défiance, puis se l'approprièrent en s'efforçant d'écarter ce qu'il pouvait avoir de funeste; si bien qu'il est devenu peu à peu une loi positive et conventionnelle de la société internationale.

(1) V. A. Sorel, *Nouveaux essais d'histoire et de critique*, p. 37; Funck Brentano, *L'Homme et sa destinée.*

(2) Comme on se sert des forces naturelles du monde physique.

INTRODUCTION

LES DONNÉES FONDAMENTALES DE LA THEORIE

§ 1. — Définition.

Erreurs sur la définition. — Égalité mathématique des États.

Le système de l'Équilibre politique consiste dans un arrangement des puissances civilisées, tel qu'aucune d'entre elles ne puisse à elle seule compromettre la situation politique des autres sans provoquer de leur part une coalition efficace qui risquerait de porter atteinte à la propre grandeur de l'Etat menaçant. Gentz donne à peu près la même définition : « L'Équilibre, dit-il, est l'organisation d'après laquelle, entre des Etats existants les uns à côté des autres, ou plus ou moins réunis les uns aux autres, aucun ne peut menacer l'indépendance ou les droits essentiels d'un autre, sans rencontrer une résistance efficace, et par conséquent sans danger pour lui-même (1). » C'est aussi l'opinion de Heffter ; d'après lui, si un Etat a résolu de violer le droit international à l'égard d'autres États, l'Équilibre lui fera subir « une réaction égale à la violation, non seulement de la part de l'État directement menacé, mais encore de la part des

(1) Gentz, *Werke Weick* IV, 39, dans Bluntschli, *Dr. int. cod.*, art. 98.

autres États qui font partie du même système international, et cela dans le but d'empêcher un changement dangereux dans les rapports politiques existants » (1). Gagern indique encore cette idée de réaction quand il définit l'Équilibre, « le contraire de la prépondérance, la fermeté de résister et de prendre sa revanche » (2) ; mais on ne la retrouve plus dans la conception de Carnazza-Amari et de quelques autres publicistes. Pour le premier, notre théorie « consiste à maintenir les États à un tel degré de puissance et d'étendue, que leurs forces se contrebalançant, ils ne puissent se tyranniser réciproquement et obtiennent le respect de leur personnalité... » (3). C'est là une explication défectueuse, car elle ne donne pas le moyen de faire respecter cette personnalité. Debidour mérite le même reproche (4).

Gunther et Wolf expriment la nécessité d'une coalition contre un État qui menace les autres, mais ils ne font pas remarquer le danger que court cet État par le fait même de cette coalition (5).

(1) Heffter, *das Europœische Vœlkerrecht der Gegenwart*, (Berlin, 6e éd.) p. 8.

(2) *Kritik des Vœlkerrechts*, (Leipzig, 1840) p. 81 ; dans de Stieglitz, *l'Équilibre politique, le légitimisme et le principe des nationalités*, I, 137.

(3) *T. de dr. int. publ.*, trad. par Montanari-Revest, I, 421.

(4) Il définit l'Équilibre : « un ordre de choses tel, que toutes les puissances se tiennent mutuellement en respect. » (*Hist. diplomat. de l'Europe*, Préface p. VII.)

(5) Wolf entend par Équilibre : « L'Union mutuelle de plusieurs nations de façon que la puissance prépondérante d'un ou plusieurs pays soit égale à la puissance réunie des autres. » (*Jus gentium...* § 642).

Talleyrand se rapproche de Wolf : « L'Équilibre est un rapport entre les forces de résistance et les forces d'agression réciproque des divers corps politiques. » (Instruction pour le congrès de Vienne, Angeberg, p. 227).

Toutefois ce ne sont là que des erreurs de forme, qui ne peuvent exercer d'influence fâcheuse sur l'ensemble de la théorie.

Mais certains auteurs ont pensé que l'Équilibre exigeait une égalité parfaite de forces entre les différentes puissances.

La plupart des critiques, qu'on a adressées au système, sont nées, nous le verrons, de cette étroite conception, et celle-ci est due elle-même à la fausse intelligence des premiers ouvrages écrits sur l'Équilibre (1). Au XVII^e^ et au XVIII^e^ siècle, l'image d'une balance, dont les poids tiennent les plateaux en équilibre, rendait assez bien l'idée en question : On parlait d'une *trutina sive bilanx Europæ* (2) ; mais on le comprend, il s'agissait d'une ba-

Sic Straùch : « Il faut que chaque puissance ait une rivale digne d'elle. » (*Du droit d'intervention*, p. 11).

Gunther : « L'Équilibre est l'union contractée, soit formellement, soit tacitement, entre certains États faibles, pour défendre leur existence, leur liberté et leurs possessions contre les progrès ultérieurs, les desseins trop vastes, réels ou possibles d'une autre puissance, poussée déjà par le hasard et les circonstances à une certaine prépondérance et qui veut encore monter plus haut. » (*Europæisches Vœlkerrechts in Friedenszeiten*, Altenbourg, 1787, part. II, p. 327. — Stieglitz, *op. cit.*, I, 121), c'est du reste la définition déjà donnée par de Hertzberg dans sa *Dissertation sur la véritable richesse des États, la balance du pouvoir et celle du commerce*, 1786. — En même sens, Phillimore : « L'Équilibre est le droit de prévenir à temps un danger probable. » (*Commentaries...* introd. p. 7).

(1) V. E. Nys, *Théorie de l'Équilibre européen*, R. D. I., XXV, 34 et s. — Ompteda, *Litteratur...* 1785, § 192, II, p. 484 et s. — Kamptz, *N. Lit.* 97, 99. — Klüber, *droit des gens*, § 42. — Fichte, *Reden an die deutsche Nation* (Berlin 1808), p. 411-417. — Rivier, *Lehrbüch*, p. 19, note. — V. aperçu bibliog.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 95, n. 1.

« Dans le passé, dit Nys (*op. cit.* p. 280), la notion de l'Équilibre apparaît tantôt comme l'union des faibles contre le fort, tantôt comme l'égalisation des forces. »

lance politique et il ne fallait pas compter sur beaucoup de justesse ; d'autant plus que les forces en jeu étant morales, au moins autant que matérielles, n'étaient pas susceptibles d'une exacte mesure ; et on ne comprend pas, comment certains esprits, comme Danewski et de Carné, ont pu s'y laisser prendre. C'est en partant de telles prémisses qu'ils se sont élevés, avec raison, contre un système si opposé à la loi naturelle qui veut que les nations progressent.

L'Équilibre ne réclame pas une égalité absolue de forces entre tous les États (1). D'ailleurs un pareil rapport ne saurait exister, et s'il était demandé il relèguerait la théorie dans le domaine des utopiques projets de paix perpétuelle avec lesquels on l'a quelquefois confondue.

Gentz, pour éviter de telles erreurs, voulait qu'on appelât l'Equilibre « Système des contrepoids » (2), et ce ne serait pas la première fois que les mots auraient une influence heureuse sur les idées.

Nous connaissons la nature intime de l'Équilibre ; il nous faut rechercher maintenant, à quelle occasion le principe s'exercera, quel sera son domaine, son but et sa manière d'être.

(1) Toute la doctrine est en ce sens, citons seulement : Bluntschli, art. 95. — Fiore, *Nouveau dr. int. publ*, § 405. — Cauchy, *Droit maritime int.*, p. 131. — Gunther, *op. et loc. cit.* — Hecren, *Manuel historiq. des États maritimes de l'Europe*, I, 5. — Burlamaqui, *Principes du droit de la nature*... Part. 4, chap. II, V, p. 75 — « L'Équilibre dit Heffter (*Dr. int. publ. de l'Europe*, § 5, p. 7), consiste surtout dans la garantie collective et morale d'une association *d'États inégaux*... »

(2) *Dépêches aux hospodars de Valachie*, avril 1818, I. 354. Ancillon aurait voulu l'appeler « Système de contreforces » (*Tableau des révolutions du système politique de l'Europe*, IV, 416) — Bonfils dit que l'Équilibre se traduit par « l'*Équivalence* des forces entre les grands États ». (*Manuel de Dr. int. publ.*, 2e éd. p. 9.)

§ 2. — Base scientifique de la théorie. La société internationale.

A quelle occasion l'Équilibre s'exercera. Il protège la société des États. Il est un instinct. Sa nécessité. Il restreint la liberté des États.

Le but de l'Equilibre, nous le savons déjà, c'est de protéger la majorité des Etats contre la prépondérance d'un seul et contre les conséquences qu'entraînerait cette hégémonie. C'est là le but général et qu'on découvre sans peine à première vue ; mais lorsqu'on analyse le principe, lorsqu'on examine de plus près les conditions nécessaires à son application, son utilité apparaît plus complexe et plus remarquable encore.

Pour qu'un Etat en menace un autre, il faut qu'il le connaisse, et pour que l'Etat menacé s'unisse à des peuples voisins afin de repousser l'attaque, cela suppose une certaine communauté de vie, des relations assez étroites et intimes, en un mot, une certaine Société internationale, où chacun ait conscience de ses droits et de ses devoirs. L'Equilibre ne pourra donc s'exercer que le jour où cette Société des Etats existera réellement. Or, c'est là un terme que les nations doivent nécessairement atteindre, parce que l'instinct de sociabilité est pour elles comme pour les individus, la condition essentielle de leur progrès moral et de leur prospérité matérielle (1).

De ce que l'Equilibre trouvera dans la communauté des

(1) Paul Leseur, *Introduction à un cours de droit international public*, p. 9. — V. Montesquieu, *Esprit des lois*, l. I, ch. 3.

Etats des occasions de se réaliser, s'ensuivra-t-il que cette réalisation se produira inévitablement ? Oui, et voici pourquoi :

La communauté internationale, une fois constituée par la force des choses, il faut songer à la maintenir et à la protéger ; il faut des lois pour régler les rapports qui vont naître de cette vie commune ; il faut surtout que les Etats qui sont les personnes de cette société soient tenus d'obéir à ces lois et qu'une force publique les sanctionne.

« Dès que les peuples entrent en contact les uns avec les autres, dit Embser, des lois naissent pour eux » (1). Ces lois, le droit international tâche de les découvrir et les fait connaître ; il en formule même d'autres, qui sont la conséquence d'actes passés entre les nations au cours de leur vie politique. Mais le moyen de les sanctionner et de garantir le droit international ne pouvait se trouver que dans un système qui obligerait la majorité des Etats à prêter leurs forces à celui d'entre eux qui aurait à se plaindre d'une lésion. Wheaton a bien exposé cette manière de voir : « Dans la grande société des nations, chaque membre est indépendant des autres et vit par rapport à ces autres membres dans ce qu'on a appelé l'état de nature, ne reconnaissant point entre eux de souverain, d'arbitre, de juge. Il en résulte que le droit entre les nations n'a pas de sanction semblable à celle qui assure l'exécution du droit civil de chaque Etat par rapport aux membres qui le composent, et que par conséquent la seule sanction qui puisse être donnée au droit international, n'est basée que sur la crainte de la part des nations de provoquer une hostilité générale en violant ce droit. Voilà

(1) *Abgötterei unsers philosophischen Jahrhunderts,* Erster abgott. *Ewiger Friede* 1779. — R. D. I., XXV, p. 54.

pourquoi les Etats européens ont veillé à ce que l'équilibre des puissances ne fût jamais troublé » (1).

Il y a pourtant une lacune dans l'explication de Wheaton; car enfin l'Equilibre conseille bien aux Etats d'unir leurs forces contre celui qui transgresse la loi publique, mais ils peuvent ne pas suivre cet avis et ce qu'il fallait dire c'est que l'Equilibre les obligera même à agir, parce qu'il leur suggérera des motifs d'action, fondés sur le plus grand mobile des agissements humains, l'intérêt. — Une morale utilitaire était la seule que pouvaient reconnaître, pour y conformer leur conduite, des êtres que leur existence anonyme dégage de toute responsabilité (2).

Or, il est de toute évidence que l'interêt essentiel des États leur fait une obligation d'empêcher coûte que coûte l'un d'eux d'acquérir une trop grande puissance, à cause des graves conséquences que celle-ci entraînerait. Voilà pourquoi ils se ligueront, au nom de l'Équilibre, contre une nation qui en opprimera une autre, pour s'enrichir de ses dépouilles, et l'arrêteront dans une série de conquêtes qui augmenterait sa grandeur, au point de lui donner assez de force pour briser toute résistance collective (3)

(1) *El. Droit international*, I, 78.

(2) V. Discours de M. de Bülow au Reichstag réclamant hautement l'individualisme national : « Le gouvernement allemand, dans les questions de politique internationale, ne reconnaîtra jamais d'autre guide de conduite que « le salut public du peuple allemand » ; la prospérité du peuple allemand est et demeurera sa loi suprême... Nous sommes convaincus qu'un État indépendant est à lui-même son but, qu'il ne peut dans le domaine politique reconnaître de fins plus hautes, que celles de la *protection de ses intérêts* et du maintien de son indépendance pour l'accomplissement de ce qui est le but de son existence. » *Débats*, 3 mars 1900.

(3) Dans les ligues qui se forment chacun ne suit que son intérêt propre et cet intérêt... engage souvent à contenir les forts. » (Sorel, l'*Europe et la Révolution...*, I, 34.)

Ainsi comprise, notre doctrine n'est que l'expression d'un instinct; elle est, à ce titre, fatale, et pour protéger leur existence, les États ne pouvaient en trouver d'autre. Elle se place à la base même de la société internationale, et devient la garantie du droit (1). Elle ne donne pas la loi à cette société, mais elle fait que cette loi ne reste pas lettre morte, et rend possible l'existence de la collectivité. Il ne s'agit pas de rechercher l'originalité facile de l'antithèse, mais il n'est pas inutile de remarquer que, si l'Équilibre ne peut naître qu'avec la société des États, celle-ci par contre cessera d'être le jour où l'Équilibre n'existera plus.

Sans confondre, comme Sismondi, l'idée d'équilibre avec celle de solidarité du genre humain (2), il faut bien reconnaître qu'elle a rapproché les hommes, qu'elle les a rendus, à leur insu, charitables, et que, pour s'aider eux-mêmes, ils se sont entr'aidés les uns les autres (3). Notre théorie, d'abord conséquence de la coexistence des États en société, est devenue bientôt la cause essentielle du maintien de cette coexistence et « sa nécessité suprême » (4).

(1) Frédéric II de Prusse, disait : « Le droit des gens manquant de puissance coercitive pour le faire observer, n'est qu'un vain fantôme. » (Instruction pour la direction de l'Académie des nobles. — V. Nys, R. D. I., XXV, p. 54; et sa traduction de Westlake dans ses *Études sur les principes du droit international*, p. 106.)

(2) *Histoire des Français*, III, 341.

(3) « François Ier, Henri II, Henri IV, Richelieu, Mazarin, ont fait bonne politique, et ils ont eu cette fortune, qu'en travaillant à la grandeur de notre pays, ils ont sauvé l'indépendance de l'Europe. » (E. Lavisse, *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe*, p. 144.)

(4) Pasquale Fiore, *Dr. int. publ.*, I, § 463. — G. F. de Martens : « L'équilibre est plus nécessaire aux peuples européens parce qu'ils forment une sorte d'association. » (*Précis du droit des gens...*, I, 334.)

« Cette attention à maintenir une sorte d'équilibre et d'égalité entre les nations voisines, dit Fénelon, est ce qui en assure le repos commun. A cet égard, toutes les nations voisines et liées par le commerce, font un grand corps et une espèce de communauté. Par exemple, la chrétienté fait une espèce de république générale qui a ses intérêts, ses craintes, ses précautions à observer. Tous les membres qui composent ce grand corps se doivent les uns aux autres pour le bien commun, et se doivent encore à eux-mêmes pour la sûreté de la patrie, de prévenir tout progrès de quelqu'un des membres qui renverserait l'Équilibre, et qui se tournerait à la ruine inévitable de tous les autres membres du même corps. Tout ce qui change ou altère ce système général de l'Europe est trop dangereux, et traîne après soi des maux infinis » (1).

Rousseau écrit dans le même sens : « Les nations de l'Europe forment entre elles une nation tacite... Le système actuel de l'Europe a précisément ce degré de solidité qui le maintient dans un état d'agitation perpétuelle sans le renverser. L'équilibre existant des forces entre les divers membres de la société européenne est plutôt

(1) *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté.* Sur la non-solidité des alliances tant offensives que défensives contre une puissance étrangère qui aspire manifestement à la monarchie universelle. — V. Wheaton, *Histoire...*, I, 111. — V. aussi *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, de mars-avril 1900, num. VI. H. Sée, *Les idées politiques de Fénelon.*

Dans le même sens, lord Brougham « ... La durée de l'existence d'un État ne dépend plus tant de ses ressources propres que de la place qu'il occupe dans un vaste et régulier système, où les états les plus puissants doivent pour leur propre sécurité, constamment veiller au salut des plus faibles. » (*Historical and political dissertations*, cité par Piédelièvre, I, 113. — *Sic* Novicow, *la Politique internationale*, p. 338-339.)

l'œuvre de la nature que de l'art. Il se maintient sans effort, de manière que s'il penche d'un côté, il se rétablit bientôt de l'autre... Ce système de l'Europe est maintenu par cette vigilance perpétuelle, qui observe chaque perturbation dans l'équilibre des forces... » (1).

La société internationale est donc le domaine de l'Équilibre, et celui-ci interviendra en principe pour sanctionner la loi générale de sûreté commune; d'une manière plus précise, il interviendra pour arrêter le développement, le perfectionnement de l'État, lorsque ce droit, légitime pourtant, entrera en conflit avec le droit de conservation des autres États. Mais alors il faut constater que du jour où les rapports sociaux s'établiront, et par le fait de l'application de notre théorie, la souveraineté, la personnalité de l'État va se trouver restreinte, et il faudra l'assimiler à la liberté des individus dans la vie nationale, qui voient leurs droits limités par ceux des autres.

Justi s'élève contre une pareille conséquence :

« Si l'Équilibre était réalisé, rien ne serait plus terrible que l'esclavage de chaque État vis-à-vis de tous ses voisins..... il faudrait reconnaître à chaque État le droit d'intervenir dans les affaires intérieures des autres ». Mieux vaut dès lors la monarchie universelle, car dépendre de plusieurs États à la fois serait bien plus lourd à supporter que de dépendre d'un seul (2).

(1) *Extrait du projet de paix perpétuelle de M. l'abbé de Saint-Pierre*, t. IX, des œuvres complètes, p. 469, *Emile II.* — *Sic* Vattel : « L'Europe... n'est plus comme autrefois, un amas confus de pièces isolées, dont chacune se croyait peu intéressée au sort des autres. » Édit. Pradier-Fodoré, II, 389.

(2) *Die chimære des gleichgewichts von Europa*, von Johann, Heinrich, gottlop von Justi Altona, 1758, cité par de Stieglitz, *op. cit.*, I, p. 180, 181. V. aussi Nys, R. D. I En ce sens Granville Stapleton : *Intervention and non intervention*, cité par Bulmering.

Ces idées sont dues à la fausse conception des droits fondamentaux des États. M. Pillet, dans un remarquable opuscule en a fait justice. On peut à la rigueur proclamer l'indépendance de l'État dans la formation de son droit *national* ; mais dans la sphère du droit international, il n'en est certainement pas de même. Ce droit est le résumé des intérêts communs aux États dans leurs mutuelles relations, il est la loi de la Société internationale, et dans cette société, l'État cesse d'être le maître pour devenir un simple membre de l'association, un sujet. « Sujet de qui, dira-t-on, puisque cette société est une réunion d'égaux et n'a pas de souverain. *L'État est le sujet des intérêts communs* de cette société. Ces intérêts ne sont point sans doute ici séparés, personnalisés, fixés sur la tête d'un souverain comme cela a lieu dans une république ou dans une monarchie, mais ils n'en existent pas moins par le fait du commerce international, ils n'ont pas moins le droit de commander, parce qu'ils répondent à des besoins sociaux, nombreux, réels, pressants, en tout semblables à ces besoins intérieurs qui constituent la justification rationnelle de l'autorité des lois nationales » (1).

Il nous reste à examiner la manière d'être de l'Équilibre, comment il s'exercera, en d'autres termes, qui sera chargé d'appliquer la sanction pour faire respecter la loi.

(1) *Droits fondamentaux des États*, tirage à part de la R. G. D. I. P., p. 21. Rappelons que nous n'exposons maintenant que les données fondamentales du système, et que notre raisonnement est purement spéculatif. — (V. Division de cette étude.) La critique spéciale de l'Intervention, arme de l'Équilibre, trouvera place ailleurs.

§ 3. — L'organe de L'Équilibre. — Le Concert européen.

La Société des États et les grands congrès européens. — Conception de Wolf. — Le Congrès de Vienne. — Rôle des grandes puissances. — Inégalité sociale.

Longtemps le principe fut appliqué inconsciemment et de façon peu scientifique. Dans l'Association internationale primitive, la variété des mœurs des différents peuples, la difficulté des communications, surtout le manque d'esprit public ne permirent pas aux puissances d'agir avec ensemble dans toutes les questions pour appliquer d'une manière continue, une sanction suprême et générale. Chacun se fit justice à lui-même et notre théorie n'eut d'abord que des applications purement locales. C'est ainsi qu'en Italie, où sur un territoire restreint existaient plusieurs villes formant des États indépendants et souverains, l'équilibre trouvait un terrain si propice qu'il s'y développa rapidement. Et à mesure que les relations internationales s'étendent, il suit ce mouvement extensif et l'ère des grands congrès européens s'ouvre avec les traités de Westphalie. La société des États était pour ainsi dire concrétisée dans ces réunions et des mesures de sûreté publique y étaient prises.

En 1749, Wolf enseignait qu'il existe une communauté internationale (*societas*) dont les États sont les personnes... Il faisait de cette société, une sorte d'État organisé (*civitas*), l'État des nations qu'il opposait comme *civitas gentium maxima* aux États particuliers dont elle se compose, puis il l'investissait d'une autorité (*imperium*) sur chacun

de ses membres (1). Vattel, le vulgarisateur de la doctrine de Wolf, rejette la conception de la *civitas maxima*, parce qu'elle lui paraît en contradiction avec le principe de l'indépendance des États (2). A vrai dire, dans les premiers congrès, la souveraineté des nations était *dans une certaine mesure* respectée, et quand on élaborait des lois générales, il était bien entendu qu'elles n'étaient obligatoires que pour ceux qui avaient contribué à cette élaboration. Ce qui distingue encore ces réunions de nos assemblées diplomatiques modernes, c'est que seuls y prenaient part les États précédemment engagés dans la lutte qui les avaient préparées, et ce n'est pas sans quelque étonnement qu'on remarque l'absence d'une puissance comme l'Angleterre aux conférences de Munster et d'Osnabrüg.

La conception de Wolf reste exacte toutefois pour l'époque contemporaine. Aujourd'hui, alors même que deux États seulement sont intéressés dans un conflit, on voit certains autres États intervenir lors du règlement de ce conflit, quand celui-ci peut dans ses conséquences porter atteinte à l'ancienne organisation politique et à l'équilibre établi.

Ce système doit le jour à la situation que les conquêtes de Napoléon avaient faite à l'Europe. Il s'est trouvé que le continent tout entier, ayant pris part à la dernière coalition contre le conquérant, était en droit d'exiger son admission au congrès qui allait sanctionner un nouvel ordre de choses et rétablir un balancement équitable des forces depuis trop longtemps disparu. Toute l'Europe, en effet, fut réunie à Vienne et Talleyrand aurait voulu que les débats qui allaient s'ouvrir prissent la forme des discussions parlementaires. Mais c'était, on le comprend sans

(1) *Jus gentium* : V. Paul Leseur, *op. cit.* 121.
(2) Vattel, *op. cit.*, III, 392.

peine, vouer le congrès à l'immobilité et à l'impuissance. La France eût beaucoup gagné à cette combinaison, et c'est une des raisons pour lesquelles notre ambassadeur insistait sur cette question de procédure, mais les grandes puissances européennes ne pouvaient en être satisfaites ; et le plénipotentiaire prussien, Hardenberg, se faisait l'écho du sentiment de ses collègues, quand il réclamait pour les délibérations futures, « un expédient d'après lequel, les princes de la Leyen et de Lichtenstein n'eussent point à intervenir dans les arrangements généraux de l'Europe » (1).

On pouvait deviner ce que serait cet expédient.

Au mois de février précédent, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse, la Russie, en ouvrant les conférences de Châtillon, déclarèrent à M. de Caulaincourt qu'elles se trouvaient chargées de traiter la paix avec la France, *au nom de l'Europe*. Il est bien certain, que pour la commodité générale, elles s'étaient donné à elles-mêmes ce mandat, et elles le conservèrent au Congrès de Vienne. Là tout se régla à *quatre* puis à cinq, lors de l'admission de la France aux conférences intimes. Le sort des autres puissances fut fixé par cette « Chambre des pairs de la diplomatie européenne » (2) et elles durent l'accepter (3), telle est l'origine de cette « juridiction étrange » (4) et nouvelle, qui prit

(1) Correspondance de Talleyrand avec Louis XVIII ; lettre du 4 octobre 1814. — *Mémoires*, II, 321. — On peut, en un certain sens, définir le concert européen, un système par lequel quelques grandes puissances imposent à d'autres le respect de dispositions auxquelles ces puissances secondaires n'ont pas collaboré.

(2) Oppenheim, *Système des Vœlkerrechts*.

(3) Le plénipotentiaire espagnol ne voulut pas signer l'acte final, parce que on avait pris certaines dispositions auxquelles il n'avait pas concouru.

(4) Eugène Cauchy, *Le droit maritime internat.* II, 136. — V. lord Brougham, *op. cit.*

le nom de Concert Européen, et ce souvenir de 1814, « n'a pas manqué d'exercer depuis lors une influence psychologique » (1).

Nous n'avons pas à examiner en détail le rôle remarquable joué par le concert européen ; nous devions seulement signaler que l'équilibre, pour être exactement appliqué, avait exigé la création de cette sorte de gouvernement international et que, pour employer une formule moderne, le besoin avait créé l'organe.

La Société des Etats, en se perfectionnant, s'est rapprochée dans la conception de ses droits et de ses devoirs de l'organisation de la société civile. Le concert européen est pour elle un semblant de pouvoir à la fois exécutif et législatif, « un tribunal, comme l'expliquait M. Hanotaux à la Chambre, et une autorité devant lesquels tout le monde peut et doit s'incliner (2) ».

Une première progression de la communauté internationale ayant amené le concert européen, il est naturel de se demander si le système actuel ne contient pas les éléments d'une évolution nouvelle, le germe d'une organisation future plus parfaite. Nous apprécierons plus loin cette manière de voir, nous bornant à retenir ici un reproche qu'on adresse à l'essence même du concert européen, — à la situation prépondérante qu'ont acquise par là les grandes puissances. Car ce sont elles qui ont accaparé le gouvernement des grands intérêts communs ; elles, qui décident des progrès du droit international, qui règlent les affaires présentant un intérêt général, qui se chargent d'écarter les dangers les plus pressants (3) ; de là une évi-

(1) G. Streït, *Situation des grandes puissances dans le droit int.*, p. 10. — Aussi dans la R. D. I. de Bruxelles, 1900, 1er fascicule.

(2) *Livre jaune*, février-mai 1897, p. 181.

(3) A. Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des États dans l'ordre des rapports internationaux*, p. 7.

dente supériorité, qui viole profondément cette égalité des Etats si souvent proclamée. Aussi, Funck-Brentano et Sorel pensent que celle-ci n'est qu'un vain mot en dehors des cas où elle a été effectivement mise en pratique (1).

Mais cette critique ne résiste pas à un examen attentif de la nature de la supériorité des grandes puissances et de l'égalité généralement reconnue aux Etats.

Cette égalité est une *égalité juridique*, semblable à celle des individus ; et il ne faut pas la confondre avec l'égalité de fait et l'égalité sociale (2). La supériorité que les grandes puissances ont trouvée dans l'organisation du concert européen est une simple supériorité de fait (3) ; tous les Etats restent juridiquement égaux, en ce sens qu'ils ont tous les mêmes droits ; mais les grands et les puissants disposent de moyens plus considérables pour les faire valoir (4) ; ils sont égaux, en ce sens encore, que tous sont susceptibles d'acquérir par leur intelligence et leur sagesse la force et l'influence qui leur permettra de faire entendre leur voix. L'aristocratie des puissances n'est pas une caste fermée et tandis que l'Espagne n'y était plus reçue, l'Italie a pu s'y faire admettre.

Il faut toutefois constater que l'égalité de fait entre les Etats est la conséquence d'une égalité de puissance qui leur permet de se faire respecter mutuellement. En cet ordre d'idées, M. Pillet a pu dire avec raison : l'égalité n'est donc pas la source de l'identité de situation de plusieurs Etats ; c'est au contraire cette dernière qui est cause

(1) *Sic* Lorimer : « L'égalité des États est une fiction. » Trad. Nys, *Principes de droit. int.*, p. 104.

(2) Pradier-Fodéré, III, § 450. — Cpr. Bluntschli, art. 103 et notes.

(3) Pour M. Pillet, « cette supériorité de fait tend à se transformer en supériorité de droit » (*op. cit.*, *loc. cit.*), d'où la tendance à un gouvernement officiel international.

(4) Fréd. de Martens, *Tr. de droit intern.*

de leur égalité. Sous peine d'aboutir aux plus déplorables abus, une certaine égalité de fait est nécessaire dans la société internationale ; mais cette égalité ne se maintenant qu'avec des forces équivalentes, il faut que l'équilibre veille à ce que ces forces ne deviennent pas trop grandes chez l'une des puissances qui, se plaçant au dessus des autres, détruirait leur communauté.

DIVISION

Telle est la théorie dans son principe, dans son évolution : la réalité a-t-elle été conforme aux données spéculatives ; l'Equilibre a-t-il protégé la société des États et fait le bonheur des peuples ; est-il une création arbitraire de la diplomatie, ou bien l'expression d'une loi de la vie des nations ? Graves questions, auxquelles on ne peut répondre qu'en retraçant les développements du système dans le cours de l'histoire ; nous le jugerons après l'avoir vu à l'œuvre.

D'où le plan de cette étude : dans une première partie, nous essayerons seulement de constater la vitalité du principe et les différentes conséquences qu'il a produites ; dans une seconde partie, nous tenterons d'en faire la critique, en appréciant les résultats que nous aurons d'abord découverts.

PREMIÈRE PARTIE

L'EVOLUTION HISTORIQUE DU SYSTÈME DE L'ÉQUILIBRE

CHAPITRE PREMIER

DES ORIGINES AUX TRAITÉS DE WESTPHALIE 1648

§ I. — L'Antiquité et le Moyen Age.

I. — La Grèce et Rome.

Le royaume de Babylone. — La Perse et les rivalités des villes grecques. — Rome et Carthage. — L'intervention de Hiéron de Syracuse. — La monarchie universelle des Romains. — La conception antique de l'Équilibre.

II. — Le Moyen Age.

Le christianisme et la société internationale. — Les croisades et l'unité de croyances rapprochent les peuples.

Il est généralement intéressant de rechercher assez haut dans l'histoire les premières manifestations d'une théorie qui a des applications contemporaines. On remarque ainsi

les transformations inévitables qu'elle a subies dans le cours du temps, et ce retour vers la conception primitive aide à mieux comprendre sa manière d'être actuelle. Nous essayerons de marquer les premiers pas du système de l'Equilibre, et pourtant son aspect, dès l'origine, se rapproche sensiblement de l'allure que nous lui voyons aujourd'hui. Ce n'est qu'une apparence. L'équilibre, d'abord, n'est qu'un instinct, un acte réflexe de la politique; mais peu à peu sa formule se précise, s'analyse, se raisonne; on a conscience qu'on use d'elle, et pourquoi on en use. Ce sera un des buts de cet exposé historique de signaler les diverses phases de cette évolution.

I

Le royaume de Babylone est le premier qui ait atteint une puissance demesurée (1). Les princes de Mydie, de Lydie et d'Egypte ne songèrent pas à réunir leurs forces pour l'affaiblir (2). Cependant, quand Cyrus eut conquis la Mydie, il se forma contre lui une coalition entre les rois de Babylone, d'Egypte et de Lydie, effrayés de ses grands desseins. Les alliés furent vaincus, et l'histoire ne dit pas si d'autres puissances s'opposèrent à l'ambition des Mèdes.

Hérodote (3) rapporte les instances que les Lacédémoniens faisaient au roi de Sicile pour l'engager à se joindre à eux dans la guerre contre les Perses. Quand les Perses, disaient-ils, auront subjugué tous les autres peuples, ils opprimeront les Siciliens.

(1) Justi, *op. cit.*

(2) Bossuet, *Histoire universelle*, IIIe partie, chap. IV.

(3) Martin Kahle, *la Balance de l'Europe*, § 13, cité par Justi.

On doit noter soigneusement que les rois de Perse, inaugurant la politique qui devait faire longtemps la fortune de la France, et qui après elle fut suivie par les cours du Nord, avaient toujours soutenu aux heures des guerres civiles de la Grèce, le parti le plus faible (1). Ils suivaient en cela les conseils donnés par Alcibiade à Tissapherne, et ces agissements protégèrent longtemps leur influence.

En Grèce, même, la doctrine se précise : Thémistocle représente la ligue formée contre les Athéniens avant la guerre du Péloponèse comme une application de l'équilibre. Après la chute d'Athènes, et lorsque la suprématie de la Grèce fut devenue un objet de lutte entre les Lacédémoniens et les Thébains, nous voyons que les Athéniens essayèrent de maintenir l'équilibre en se rangeant du côté des plus faibles. Ils prirent le parti de Thèbes contre Sparte jusqu'à ce que Epaminondas eut été victorieux à Leuctres : ils passèrent alors dans le camp des vaincus, par générosité, dirent-ils, mais en réalité par jalousie contre les vainqueurs (2).

Démosthène ligue toute la Grèce contre Alexandre. Mais les Romains et les Carthaginois, fort puissants alors et menacés aussi par le conquérant, ne songent pas à arrêter son activité dévorante. C'est, dit Justi, qu'en ce temps, il y avait comme deux mondes, et ils s'ignoraient l'un l'autre.

Depuis quelque temps déjà, les Romains, jaloux de la puissance de Carthage, lui faisaient la guerre. Les deux peuples ne luttaient point pour sauvegarder leur indépendance, mais pour conquérir le monde. Ils eurent tour à tour les mêmes alliés ; une politique de courte vue

(1) Hume, *Discours politiques*, Amsterdam, 1754. — Discours VI, *De la balance du pouvoir*, cité par Stiéglitz, Wheaton, Nys.

(2) Hume, *op. cit.*, citant Xénophon, *Hist.*, l. VI, VII.

guidait ces alliances, car on ne s'unissait au vainqueur que pour accabler le vaincu. C'est ainsi que Philippe de Macédoine offrit ses armées à Annibal, au moment même où les victoires le plaçaient au dessus de Rome (1). L'an 552 de la fondation de cette ville, Carthage fut assujettie aux Romains ; les nations virent alors le danger, elles écoutèrent les conseils d'Annibal, qui, dans sa retraite, semait la haine contre la puissance qui l'avait brisé. Ce fut en vain. Cette union contre une prépondérance envahissante fut tardive et inutile. Rome triompha du monde. Elle fut redoutée par toute la terre et ne voulut plus souffrir d'autre puissance que la sienne (2).

Hiéron de Syracuse avait été l'un des premiers à prendre partie pour Carthage et à la soutenir dans sa détresse :

« En ceci, écrivait Polybe, il agit avec sagesse et prudence, car, c'est une chose qui ne doit jamais être négligée, savoir que la puissance ne doit jamais être laissée entre les mains d'un seul État, de manière à ce que les États voisins soient mis dans l'impossibilité de défendre leurs droits contre lui » (3). L'historien pose ici très nettement le principe d'intervention.

C'est peut-être la seule manifestation scientifique faite à ce sujet durant ces époques.

L'Équilibre n'est pas encore considéré comme une théorie générale. Si dans quelques tentatives on croit apercevoir quelques-uns de ces éléments, ce sont des

(1) Wheaton, *Hist....*, I, 15; citant Polybe, *Hist.*, liv. XXIII, c. 33.

(2) Bossuet, *Hist. Univ.* Ire partie, 9e époque. — Réal de Curban, *Science du gouvernement*, VI, 445, « tant que Rome et Carthage conservèrent leur puissance entière, la terre fut libre ; aussitôt qu'on eût permis que Rome triomphât de Carthage, les républiques et les royaumes devinrent des provinces de l'Empire romain ».

(3) *Op. cit.* l. I, c. 83 : V. E. Nys. — R. D. I., t. XXV, p. 35. — Bulmering, *op. cit.*, p. 40.

applications éparses du principe de conservation, qui, inné chez les États comme chez les individus, ne réclame ni beaucoup de raisonnement, ni beaucoup de sagesse.

Ce qu'il faut bien remarquer, et c'est la seule chose à retenir, c'est qu'aux temps antiques, on ne s'était pas figuré le maintien de l'Équilibre comme une *nécessité politique* et comme une loi qu'on dût appliquer toujours. Et cela « parce qu'il n'existait point dans l'antiquité d'association morale des peuples fondée sur la reconnaissance de certains principes généraux, *indépendants de traités publics*. Les Grecs et les Romains considéraient les étrangers comme ennemis, et, si parfois des rapports juridiques se substituaient à cet état d'hostilité permanente, c'était en vertu de pactes spéciaux dictés par des intérêts de circonstance. Les Grecs appelaient ἔνσπονδοι les étrangers avec lesquels des pactes avaient été conclus. Ces autres étaient qualifiés de ἔκσπονδοι ou proscrits » (1).

II

« Au temps de Clovis, les Francs n'étaient plus tout à fait, mais ils étaient encore des barbares. Etablis sur la frontière septentrionale, ils occupaient partie des terres d'Empire, partie des pays germaniques. A cheval sur le Rhin, qui séparait le monde classique du monde barbare, ils devaient être les intermédiaires entre le passé qu'avaient rempli les Romains, et l'avenir qu'allaient occuper les nations germaniques..... Au lendemain du baptême de Clovis, les voix ecclésiastiques prêchent au nouveau David ses devoirs : il ne s'agit de rien moins que de réunir sous une même loi et dans une même foi les peuples de la

(1) Ed. Engelhard, *Dr. d'Interv...*, p. 5.

terre » (1). C'est ainsi que le christianisme inaugura une ère nouvelle dans les relations internationales (2). Sous l'influence de ses préceptes humanitaires, un rapprochement s'opéra entre les différentes sociétés du continent et l'on vit apparaître et se développer dans le milieu chrétien les premiers éléments du droit commun qui régit aujourd'hui le monde civilisé (3). Deux causes, les croisades, le développement des relations commerciales ont contribué à agrandir le cercle des règles à caractère international ; et ce sont les conceptions théocratiques de la papauté qui ont été le point de départ de la notion d'une société d'États (4). L'identité de religion a établi, indépendamment de toute relation contractuelle, un rapport de communauté entre les groupes politiques qui partagent la foi catholique. Et quand, au XIVe siècle, Bartole proclamait dogmatiquement la souveraineté de l'empereur (5) jusqu'aux confins de la terre habitable, cette première manifestation bruyante de monarchie universelle, n'en était pas moins la preuve d'une union plus étroite des peuples dans les mêmes droits et les mêmes devoirs (6).

(1) Lavisse, *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe*, p. 26, 27.

(2) Bry. *Précis de dr. int. publ.*, 3e éd., p. 15. — Engelhard, *op. cit*,, p. 5, 6.

(3) Le monde chrétien reste seule en société, même de nos jours. La Sainte-Alliance fut l'officielle consécration de ce groupe fermé. L'intervention si fréquente des puissances en Turquie vient de ce que la Porte n'est pas chrétienne. — L'alliance de François Ier et de Soliman passionna vivement les esprits en son temps. — V. J. Novicow, *la Fédération de l'Europe*, et *Revue Bleue* du 11 août 1900.

(4) Leseur, Introd., p. 62, 72.

(5) De Carné, *Rev. des Deux Mondes*, 15 nov. 1840. — J. Bryce, *Le Saint Empire romain*, trad. par Em. Domergue.

(6) L'Empire romain fut une monarchie universelle ; mais elle fut en quelque sorte inconsciente. Les peuples se sont peu ou mal défen-

Mais les souverainetés morcelées à l'infini, les communications si peu actives de l'une à l'autre ne permirent pas à une idée générale de s'appliquer aux différents États. D'ailleurs, dit Ancillon, les gouvernements eussent-ils été en relations étroites, « leur impuissance réciproque était telle, qu'ils n'avaient pas lieu de se craindre (1). » Le pape et l'empereur, « ces deux moitiés de Dieu », se partageaient théoriquement l'univers ; mais cette suprématie était trop idéale pour troubler outre mesure les peuples voisins. Pour les tirer de leur engourdissement médieval, il fallait la Renaissance et les projets de Charles-Quint.

---

§ 2. — Les premiers essais.

I. — La Renaissance.

Du rôle de la Réforme, des ambassades et des armées permanentes. — Les républiques italiennes et la première application de l'Équilibre. — Les alliances contre le roi de France. — Médicis et Machiavel.

II. — Charles-Quint. — La monarchie universelle.

Les traditions de la maison de Habsbourg. — Ses desseins. — Alliance de la France et de la Turquie. — Réflexions de la reine de Hongrie, et de Henri VIII d'Angleterre. — La politique anglaise. — Elle

dus ; tandis qu'au Moyen Age les prétentions de l'empereur suscitent des résistances, qui cherchent dans un semblant d'équilibre les moyens d'être efficaces.

(1) *Système politique de l'Europe*, I, 32. — *Discours préliminaire*. — Bry, *op. cit.*, p. 103.

tient la balance. — Ses intérêts économiques ; l'importance naissante du commerce. — Les grands voyages des Portugais et des Espagnols. — Ils sont bientôt distancés par la Hollande et la Grande-Bretagne. — Grandeur des puissances maritimes.

III. — Philippe II. — Les Pays-Bas.

Vastes projets du roi d'Espagne. — Opinion de Fénelon à cet égard. — Révoltes des Pays-Bas. — La France les soutient. — Importance européenne des Pays-Bas. — Tous les États ont intérêt à s'y ménager des influences. — Aucune ne doit être exclusive. — L'Angleterre soutient les Provinces-Unies dans leur guerre d'indépendance. — Discours de Duplessis-Mornay.

Le système d'équilibre est un moyen plus ou moins empirique pour protéger le droit. Des publicistes l'ont critiqué en cela, regardant comme une humiliation pur le droit international d'être soutenu par un moyen politique, par une doctrine de la politique extérieure (1). Mais faire en droit international uniquement de la théorie, c'est aller contre la véritable intelligence de ce droit, car peu de sciences sont moins spéculatives. Née de l'expérience et de la pratique des affaires publiques, la science du droit international se maintiendra par des moyens de même origine. l'Equilibre devra le jour aux circonstances, à la force des choses, plus qu'au raisonnement et à la pure spéculation.

I

Du terrain religieux sur lequel elle s'était formée au Moyen Age, la notion d'une Société d'État passe au

(1) Bulmering, Kaltenborn.

XV^e^ siècle sur un terrain exclusivement laïque (1). La Réforme avait émancipé les âmes. La Renaissance n'a pas été un simple phénomène intellectuel. Elle a versé sur l'Europe les mœurs politiques de l'Italie. « Ici les principaux États s'observaient, s'espionnaient, se faisaient échec... Comme la péninsule était ouverte aux nations étrangères, l'observation s'étendait au dehors. L'Italie est la terre natale de l'ambassadeur, ce faux agent de concorde et de paix » (2). M. Pradier-Fodéré remarque que l'établissement des missions permanentes a été contemporain de la création des armées permanentes (vers 1445). On en a conclu que ces missions avaient eu autant pour objet la surveillance des forces militaires des nations que le maintien de leurs bons rapports. En définitive, l'usage des légations fixes, à cause justement de cette surveillance mutuelle, permit au système de l'Équilibre de prévaloir et de se développer (3).

Dès le XIV^e^ siècle, Burckhardt nous montre que les empereurs ne sont plus en Italie des suzerains (4). Ils sont les appuis possibles des différentes républiques ; les papes de leur côté, suffisamment puissants pour empêcher les autres de réaliser l'unité, ne peuvent l'établir à leur profit personnel ; entre les empereurs et les papes apparaît une série de corps politiques, où les vues ambitieuses produisent des combinaisons et des manœuvres nombreuses. D'après Ancillon, les principes de l'Equilibre politique furent appliqués, tandis que le reste de l'Eu-

(1) Leseur, Bry, *op. et loc. cit.*

(2) Lavisse, p. 114.

(3) *Droit diplomatique*, I, 10, 167. — Les traités de Westphalie ont consacré l'usage des ambassadeurs. Voilà d'où vient en partie leur grande influence sur l'Equilibre.

(4) *Die Cultur der Renaissance in Italien*, p. 2, cité par Nys, R. D. I., XXV.

rope n'en avait pas la moindre idée. « Le voisinage d'un grand nombre d'États, trop inégaux pour ne pas se craindre réciproquement, assez égaux pour résister l'un à l'autre, avait fait saisir... et appliquer de bonne heure ces maximes de prudence qui servent de sauvegarde au droit et qui allaient passer de ce petit théâtre sur un théâtre plus vaste » (1).

Cinq grands États dominaient dans la Péninsule : Florence, Naples, Milan, le patrimoine de Saint-Pierre, Venise. Si bien qu'on a pu dire que c'était en petit l'organisation de l'Europe actuelle (2). Sur cette scène, la balance des forces fit sa première apparition. Ludovic (1451-1508), fils du célèbre François Sforze et oncle du jeune Jean Galéas, duc de Milan, voulait se défaire de son neveu. La femme de celui-ci, petite-fille du roi de Naples, forma alors contre Ludovic une coalition de tous les États du Midi. Sforze pouvait espérer des alliés dans le Nord, et de plus demanda le secours du roi de France. Mais devant les succès de Charles VIII, ses alliés de la veille l'abandonnèrent et l'obligèrent à repasser les Alpes (3). Plus tard en 1512 et après les victoires françaises en Italie, une ligue formidable de l'Angleterre, l'Espagne, l'Empire et les Suisses s'était reformée contre Louis XII, sous l'inspiration de l'implacable Jules II. La question italienne était résolue pour plus de trois siècles, jusqu'aux journées de Magenta et de Solférino (4).

En fait, le système de la balance du pouvoir n'a pas

(1) Ancillon, *op. cit.*, I., 262.

(2) Charrière, *Négociations de la France dans le Levant*, I, p. XXXVIII.

(3) Émile Gebhart, *Moines et Papes* ; les Borgia, p. 158, 160, 184, 187.

(4) E. Gebhart, la bataille de Ravenne, dans *l'Armée à travers les âges*.

trouvé naissance dans un fait unique ; il est le résultat du progrès social qui a donné à différents États en présence une même situation. Les principautés restèrent éparses, tant que « l'esprit national, le moi national fut inconnu » (1). Les relations internationales furent rares, tant que les besoins sociaux furent insignifiants, tant qu'un danger extérieur ne menaça point les petits États. Les gouvernements italiens du XV^e^ siècle comprirent qu'en politique il ne fallait point attendre l'attaque et virent toujours un autre Charles VIII dans les souverains ou chefs de Républiques qui manifestèrent la moindre velléité de changement. « Ces circonstances... ont multiplié les relations internationales, et ont eu une grande influence sur le développement d'une alliance permanente » (2).

Dans son *Histoire d'Italie de l'année 1492 à l'année 1532*, Guichardin expose très nettement le principe qui nous occupe : « Médicis, explique-t-il, comprit avec les Florentins, qu'il fallait s'opposer à l'agrandissement des principales puissances d'Italie et maintenir entre elles un juste équilibre, tant pour la sûreté de la République de Florence, que pour la garantie de sa propre autorité... » (3). Quand on parle de la politique des Médicis, le nom de Machiavel se présente à la pensée et il faut reconnaître que les maximes du *Prince* eurent une heu-

(1) Bluntschli, *Droit des gens moderne.·.*, § 96. V. aussi E. Gebhard, *Moines et Papes*. p. 153, 154.

(2) *The Edinburgh Review or Critical Journal*, fort. oct. 1802, jan. 1803, I, 354, Dans Stieglitz, I, 128.— Voir surtout W. Robertson, *Hist. de Charles-Quint*, trad. J. B. Suard, éd. de 1843, I, p. 92. L'auteur, toutefois, considère « la balance du pouvoir » comme une création artificielle et une invention diplomatique. L'article de la *Revue d'Edimbourg* s'est visiblement inspiré de Robertson.

(3) *Hist. d'Italie*, liv. I, ch. 1, cité par Laurent X, p. 46, 47.

reuse influence sur le développement de notre théorie. Par cela même que la foi aux traités était considérée comme superflue, dès qu'elle ne profitait point,on dut recourir à de sérieuses garanties pour assurer l'accomplissement des devoirs internationaux et l'Equilibre, obstacle aux forces trop grandes et à la morale facile, qu'elles entraînent, devait être la première sauvegarde qui pût se présenter à l'esprit (1).

II

Lors de l'élection de Rodolphe de Habsbourg (1273), auteur de la maison d'Autriche et le premier empereur de sa race, un évêque de Basle, plus instruit, plus avisé que les autres... s'écria : Dieu bon, tiens-toi bien ferme sur ton trône éternel, et crains que Rodolphe de Habsbourg ne le renverse (2). Charles-Quint avait donc de qui tenir. L'habileté de sa Maison avait réussi à créer l'Autriche « qui était une nécessité historique. Entre l'Europe, encore en voie de formation, et l'Orient turc menaçant, il fallait un État fort, qui protégeât l'évolution du monde occidental. Cette grande mission historique n'avait été remplie ni par les rois de Bohême, ni par

(1) V. De Maulde-la-Clavière, *Diplomatie au temps de Machiavel*, Avant-propos, p. 5.

Et lorsque le pape Alexandre VI songeait à ruiner toutes les principautés de la Péninsule au profit de César Borgia et à détruire ainsi l'équilibre italien, Machiavel, alors ambassadeur en France (octobre 1501), disait au cardinal d'Amboise : « Les Français n'entendent rien à la politique, autrement ils ne laisseraient pas l'Eglise devenir si grande. ») V. Gebhart, *op. cit.*, p. 241.

(2) Ficher, *Histoire du despotisme en Allemagne*. — V. de Peysonnel, *Situation politique de la France...* 1790.

ceux de Hongrie : elle échut à Ferdinand Ier de Habsbourg, qui, en 1526 réunit la Bohême, la Hongrie et les pays Autrichiens... Pour la politique expansive de l'époque, cette tâche pouvait paraître modeste, aussi les empereurs... de Habsbourg ne s'en contentèrent-ils pas. Empereurs du Saint-Empire, défenseurs du catholicisme, ils voulaient la suprématie en Europe et dans le monde » (1). Ils n'abandonnèrent pas facilement cette politique. Encore en 1650, la France en voit un signe dans les prétentions qu'a l'Empereur « du mariage du roi de Hongrie, son fils, avec l'Infante d'Espagne » (2). Les procédés de l'Empereur font que jusqu'à la paix des Pyrénées 1659, la France ne renoue point les relations avec lui ; et même après cette paix, comme il a négligé de notifier au Roi son élection à l'Empire, la France ne le reconnaît point et ne lui envoie point de ministre.

Devant les prétentions de Charles-Quint, la France qui était surtout menacée (3), s'efforça de liguer contre lui tous ses adversaires (4). Le grand historien de Charles, Robertson, qui écrivait en 1769, constate, qu'à son avènement, les États de l'Europe s'unissent par des liens si intimes, qu'ils forment comme une grande république et veillent avec un soin jaloux à leur indépendance. Parmi les alliances que François Ier nouent contre son rival, il

(1) Dr Karel Kramarsch, *l'Avenir de l'Autriche* dans la *R. de Paris* du 1er fév. 1899.

(2) Instruction du baron de Saujon, 1650. *Recueil des instructions données aux ambassadeurs de France en Autriche.*

(3) La grand'mère de Charles-Quint était Marie de Bourgogne, que Louis XI avait presque chassée de France. C'est elle qui dota l'empire des Pays-Bas, clef de notre pays et « pierre d'achoppement de l'Europe. »

(4) Essai d'engagement avec les protestants et avec la ligue de Smalkade, 1535.

faut signaler avec soin, celle de 1535 avec la Turquie. Soliman s'engageait à attaquer Naples, tandis que le roi de France ferait envahir le Milanais par ses troupes. C'est la première fois que la Porte traite avec l'Europe, et l'ironie des choses veut que dès la première heure elle soit associée à l'Équilibre. On sait que sur cette scène elle fut appelée à changer souvent de rôle.

Bien des publicistes placent à cette époque l'établissement du système dont nous essayons de marquer l'évolution (1). Ils n'ont pas complètement tort: rien ne manque en effet des conditions qui doivent, non pas le faire naître, — car il existe de tout temps dans la conscience des peuples, — mais lui permettront de se manifester : un Etat qui menace la dignité et la sûreté des autres, et ceux-ci assez conscients de leurs droits et de leurs devoirs, en relations relativement constantes avec leurs voisins pour pouvoir échanger des vues de politique générale et élaborer un plan de défense commune. Néanmoins, les nations tâtonnent encore ; elles hésitent à abandonner le rêve, que toutes ont fait, de reprendre pour leur compte les idées de domination qu'elles veulent pourtant combattre ; elles craignent surtout d'enchaîner à une théorie, qu'elles ne savent même pas définir, une liberté précieuse qui pourra faire leur grandeur. Cependant en 1553, Marie, reine de Hongrie, constate que la plupart des princes restent neutres entre l'Espagne et la France, et « la crainte, dit-elle, qu'ils ont de la grandeur des deux rivaux, les porte *à balancer* leur pouvoir » (2).

(1) Robertson. — Heeren, *Vermischte historische schriften*, t. I, 26. — Bacon, *Considerations touching a war with Spain*.

(2) Cardinal de Granvelle, *Papiers d'État*, t. IV, p. 121 ; dans Laurent, X, p. 63.

Quelque temps auparavant, Henri VIII d'Angleterre disait : « *Cui adhœreo præst.* » Il se fit peindre, raconte de Curban, tenant de la main droite une balance dans les deux bassins de laquelle étaient les monarchies de France et d'Espagne, avec un si juste équilibre, qu'il dépendait absolument de lui de faire pencher celle où il laissait tomber le poids qu'il avait à la main gauche... » (1). Ce rôle, l'Angleterre l'a gardé longtemps. Elle a aimé être dispensatrice d'équilibre entre les nations du continent. Ce fut la gloire et la force des Tudors, de Cromvvell, d'avoir su remplir cette mission historique ; le jour où les rois s'y montrèrent rebelles, la nation se cabra et fit deux révolutions. Bien des auteurs ont remarqué et apprécié l'attitude anglaise. « L'Angleterre, dit Vattel, dont les richesses et les flottes respectables, ont une très grande influence, sans alarmer aucun Etat pour sa liberté, parce que cette puissance paraît guérie de l'esprit de conquête, l'Angleterre, dis-je, a la gloire de tenir en ses mains la balance politique. Elle est attentive à la conserver en équilibre. Politique très sage, et très juste en elle-même et qui sera à jamais louable. » (2). Car il faut bien comprendre que la Grande Bretagne a besoin de l'Europe pour vivre, puisqu'elle tire du continent presque toute sa nourriture. Elle a toujours pressenti le blocus continental, qui la ferait mourir de pléthore. Voilà pourquoi elle s'intéresse à ce point aux affaires européennes, prête à d'immenses sacrifices pour empêcher une nation de devenir maîtresse

(1) *Science du gouvernement*, VI, 446. — Ailleurs, il répète : « Les maisons de France et d'Autriche ont été regardées comme les bassins dans la balance de l'Europe. L'un et l'autre de ces bassins ont reçu leur branle de l'Angleterre et de la Hollande, qui en étaient comme le balancier. » *op. cit.* VI, 443.

(2) Édit. de Pradier-Fodéré, II, 391. — *Sic* Voltaire, *Siècle de Louis XIV*, édit. de 1785, p. 287 et de Carné, *op. cit.*

du monde et de lui fermer tous les ports. Elle fut si ardente dans la guerre de succession d'Espagne, parce que Louis XIV avait fait ouvrir les ports espagnols aux navires français, au détriment des siens.

Les intérêts commerciaux prennent du reste à cette époque une place importante à côté des grands intérêts politiques ; et pour des puissances maritimes telles que la Hollande et l'Angleterre, ils se confondent avec eux. A l'égard de ces Etats, la richesse et le crédit sont une force qui balancent la puissance territoriale des rois du continent. L'intérêt commercial de tous les Etats et tout d'abord de l'Angleterre et de la Hollande va compliquer la situation des affaires en Europe et donner « naissance à des combinaisons nouvelles et à des complications inattendues » (1).

Le Portugal et l'Espagne avaient, les premiers, préparé le développement du commerce et le rattachèrent plus étroitement à la politique. Dès que Vasco de Gama eut doublé le cap de Bonne-Espérance (1498), le roi de Portugal, Emmanuel II, prit le titre de roi de la navigation et du commerce, et les Portugais pensèrent qu'ils avaient seuls le droit de trafiquer dans les parages qu'ils avaient découverts ; le *mare clausum* de Selden devait, plus tard, confirmer cette prétention qui, à cette époque, pouvait paraître conforme au droit des gens.

La Hollande et l'Angleterre suivirent bientôt l'Espagne et le Portugal, et ne tardèrent pas à les laisser fort loin derrière elles. C'est que les États de la Péninsule eurent une politique économique insensée, ils y perdirent les plus grands ressorts de leur puissance ; et ce qui fut pour d'autres, cause de grandeur et de richesse, commença leur ruine et leur décadence. Mais ces changements dans

(1) Ch. Giraud, *Traité d'Utrecht*, p. 17.

les forces relatives des peuples devaient altérer profondément la balance de l'Europe. « D'abord il en résulta que les affaires ne se décidèrent plus par la puissance des armées de terre, plus promptes à réunir et plus faciles à mouvoir. En second lieu..., la grandeur inattendue de la Hollande, république improvisée au milieu du système monarchique de l'Europe, fut un enseignement utile pour la politique. On voyait pour la première fois un peuple sans territoire, campé sur des digues et sur des canaux renouveler les prodiges de Tyr et de Carthage, couvrir de ses comptoirs les mers les plus lointaines » (1).

Il devait en 13 années (1623-1636) équiper 800 vaisseaux et en prendre plus de 500 aux Espagnols. Le monde comprit alors qu'il y avait d'autres forces que les armes ; et c'est ainsi que la prospérité commerciale et la puissance coloniale tendirent à faire partie des éléments du système d'équilibre.

François Bacon a ainsi résumé l'histoire du XVI^e^ siècle : « Le triumvirat des rois Henri VIII, François I^er^ et Charles-Quint était prévoyant au point que pas un palme de territoire ne pouvait être occupé par l'un des souverains, sans que les deux autres travaillassent à remettre en place la balance de l'Europe » (2). Avec sa perspicacité, le grand Anglais rapprochait cette politique de celle prônée par Guicciardini.

III

Quand Charles-Quint partagea l'Empire (1556), il donna

(1) Ernest Dottain, *les Variations du système d'Équilibre*, *Revue Contemporaine*, année 1861, p. 133, 134, 135.

(2) *Considerations touching a war with Spain.* Londres, 1778, II, 304. — V. Nys, *op. cit.*, p. 40.

à son fils Philippe, l'Espagne, l'Italie, la Flandre, les Indes Occidentales et Orientales; à Ferdinand, son frère, la couronne germanique et les possessions autrichiennes en Allemagne. Ce fut Philippe qui hérita des projets ambitieux de son père. Le roi d'Espagne avait épousé Marie Tudor; cette reine morte, il demanda la main d'Elisabeth d'Angleterre : « Il eut pu alors, dit Fénelon, faire la loi aux autres puissances de la chrétienté. Mais un droit particulier de succession ou de donation devait céder à la loi naturelle de la sûreté de tant de nations. *Summum jus, summa injuria.* L'Europe entière aurait eu raison de s'opposer à cet établissement » (1).

Elisabeth repoussa les avances de Philippe et l'Espagne s'engagea dans une série de guerres où elle allait perdre une puissance qu'elle ne devait plus retrouver.

La Réforme, en brisant l'unité catholique, fut un grand obstacle à la constitution de l'Empire universel. Charles-Quint l'avait compris et il essaya de réduire le protestantisme. Il n'y réussit pas. Son fils fit la même tentative et dans le Brabant tout fut dévasté; mais en Hollande la résistance fut plus énergique et les Provinces-Unies secouèrent le joug espagnol et proclamèrent leur indépendance (1579). Dès 1578, la France soutient ces provinces. Cette politique n'était pas complètement désintéressée. Acquérir la Belgique a été le grand but de la diplomatie française jusqu'en 1830. Pour l'intelligence du grand rôle qu'ont joué les Pays-Bas dans l'histoire de l'Équilibre européen, il nous paraît nécessaire de passer en rapide revue les différentes raisons du prix que les puissances d'Europe (la France, autant et plus que les autres) ont de tout temps attaché à connaître et à déterminer elles-mêmes entre quelles mains et dans quelles

(1) Fénelon, *op. cit.*, p. 348.

conditions serait placée cette étendue de plaines et de côtes connue autrefois sous le nom commun de Pays-Bas et dont la Belgique d'aujourd'hui n'occupe qu'une partie.

A regarder la carte simplement, on ne voit pas sans surprise, resserrés dans cet espace les noms des batailles où le sort de l'Europe a été en jeu. « Il semble qu'on fasse une promenade militaire, qui, partant de Bouvines, passe par Courtray, Cassel, Rocroy, Lens, Senef, Fleurus, Malplaquet, Ramillies, Denain, Fontenoy, Raucoux, Lawfeld et Jemmapes pour aboutir à Ligny et à Waterloo (1). »

C'est que trois grands États, France, Angleterre, Allemagne, ont eu toujours un intérêt égal, soit à y établir leur domination, soit à n'y pas souffrir de rival et cela par l'unique souci de leur défense et de leur sécurité personnelle. Une ligne indécise de territoires séparait la France de ces pays que rien ne distinguait extérieurement des siens. Il y allait de sa sûreté et même à certains jours de son existence à ne pas y laisser établir un voisinage inconnu ou suspect; et s'y étendre, se les approprier même « devait paraître à tout souverain français la seule manière un peu sûre de prendre et de garder les clefs de sa maison » (2).

Précisément parce que c'était la politique naturelle et toujours soupçonnée de tout gouvernement français, un sentiment de défiance analogue devait dicter des précautions contraires à des intérêts opposés. L'Allemagne ne pouvait sans prendre ombrage voir la France assise sur les deux rives de la Meuse, si près de franchir le Rhin.

(1) Duc de Broglie, *Le dernier bienfait de la Monarchie*, *Revue des Deux Mondes*, 1er décembre 1899, p. 484.

(2) *Ibid.* Crevecœur disait à Charles VIII : « La grandeur et le repos du royaume dépendent de la possession des Pays-Bas. » Guizot, *Hist. de France*, II, 475.

« Enfin l'Angleterre qui a longtemps eu peine à supporter patiemment les forces navales françaises en vue de ses côtes, même à Calais et à Dunkerque, pouvait encore moins se résigner à la retrouver à l'autre extrémité de l'étroit bras de mer qui la sépare du continent » (1). Depuis l'avènement de Charles-Quint, la lisière des Pays-Bas est devenue le point de contact des deux maisons souveraines qui se disputent la gloire et l'empire. C'est le grand enjeu de la lutte, et on va mieux saisir maintenant l'importance des négociations faites à ce sujet et que nous retrouverons pendant la guerre de trente ans, le siècle de Louis XIV et le premier empire.

Dans la guerre d'indépendance, soutenue par les Provinces-Unies contre le roi d'Espagne, la reine d'Angleterre, Elisabeth, s'empressa de secourir les insurgés, associant ainsi de bonne heure la fortune de l'Angleterre à celle de la république naissante (2). Deux motifs guidaient sa politique. Elle comprit d'abord que l'oppression du parti protestant, en menaçant la liberté religieuse et politique des nations protestantes, devaient troubler l'Équilibre, surtout parce qu'elle préparait pour une époque peu éloignée l'unité redoutable de l'Empire germanique. Puis elle ne voulait pas laisser le roi de France protéger seul les Provinces. Elle craignait que Charles IX en les aidant à secouer le joug espagnol et en excitant leur reconnaissance, ne se préparât les moyens de les annexer à la France. Or, c'était là une éventualité à laquelle le

(1) « Au moyen âge, l'Angleterre vend la laine de ses moutons à la Flandre qui est son atelier. Aussi, est-elle en relations étroites avec ce pays qu'elle défend déjà contre les rois de France. » Lavisse, *op. cit.*, p. 103.

(2) Frédéric II, de Prusse, disait : « La Hollande suit l'Angleterre comme une chaloupe suit l'impression du bâtiment de guerre auquel elle est attachée. » (*Mémoires*, duc de Broglie, *op. et loc. cit.*)

gouvernement anglais ne devait jamais consentir. La Saint Barthélemy, qui semblait faire à tout jamais ennemis catholiques et protestants, dut rendre cette réunion moins probable, car il était désormais difficile aux Hollandais de se jeter dans nos bras. Ils le firent pourtant et l'on vit en un siècle de foi profonde, l'alliance étrange du roi très chrétien et des hérétiques.

Dans le même temps, Charles IX négociait avec les princes protestants d'Allemagne, leur conseillant de ne plus prendre l'Empereur dans la maison d'Autriche. Ces négociations n'aboutirent pas et Henri III qui les reprit ne fut pas plus heureux.

A cette époque, Duplessis-Mornay adressa au roi un discours *sur les moyens de diminuer l'Espagnol* «... le salut de la France, disait-il, exige que la puissance espagnole soit abaissée. Il suffit que la France prenne l'initiative de la rupture pour que tous les États de la chrétienté qui ne s'entretiennent que par contre-poids et ont la grandeur d'Espagne pour suspecte se tournent contre l'ambition déréglée de la Maison d'Autriche » (1).

Mais, c'est à Henri IV qu'était dévolu « ce grand héritage de la polititique de la république chrétienne » (2). C'est lui, qui écrivant à Elisabeth, se proposait « d'être le capitaine général contre l'ennemi commun ». A ce moment l'Espagne ne pèse déjà plus beaucoup dans la balance ; les Habsbourgs d'Autriche vont prendre sa place et c'est le commencement de la guerre de trente ans.

(1) Duplessis-Mornay, *Lettres et Mémoires*, II, p. 580, s. s. (publiés par Auguis, 1822-1825).

(2) Rommel, *Correspondance de Henri IV, avec Maurice-le-Savant, landgrave de Hesse*. Introd., p. XXI., s.

§ 3. — La première manifestation de l'Equilibre.

I. — La doctrine au XVII[e] siècle.

Rapprochements des divers Etats de l'Europe. — Influence de la Réformation. — L'Equilibre naît de la force des choses. — Il préoccupe les hommes politiques. — Les projets de paix perpétuelle. — Les Irénistes, Sully. — Burlamaqui.

II. — Le Congrès de Westphalie.

Ouverture des conférences à Munster et à Osnabrüg. — Négociations relatives à l'Allemagne. — Observations des princes de l'Empire à une circulaire des ambassadeurs de France. — Lettre d'un sénateur de la ville de Nuremberg en 1645. — L'unité de l'empire d'Allemagne.

Négociations relatives aux Pays-Bas. — Discours sur les offres de paix de l'Espagne aux Provinces-Unies. — *Réflexions* publiées sur cette même paix. — Stipulations du traité d'Osnabrüg : La Suède, les sécularisations, le Brandebourg. — Stipulations de Munster : la France. — L'abaissement de l'Autriche.

Les diverses étapes de l'histoire de l'Équilibre. — Les traités de Westphalie sont une combinaison d'Équilibre. — Appréciation. — Ils ont violé l'Équilibre en consacrant la grandeur française.

Nous n'avons pas l'intention de suivre les péripéties diverses de la guerre de trente ans, ni de passer en revue les divers actes, qui dévoilant les prétentions de l'empereur d'Allemagne à l'hégémonie de l'Europe, coalisaient contre lui dans un même sentiment de défense les peuples qu'il prétendait asservir. Nous noterons seulement que les nations eurent alors conscience qu'un danger commun

les menaçait et qu'elles s'unirent pour le repousser et surtout pour donner à l'Europe de nouvelles assises, plus légitimes et plus stables. Voilà ce qui constitue la véritable importance des traités de Westphalie. Ils renouvelèrent l'Europe ; ils ne créèrent pas l'Equilibre, mais ils constatèrent officiellement son existence et déclarèrent qu'elle était indispensable au maintien de la vie internationale, ils appliquèrent enfin à la situation politique de leur temps les idées maîtresses du droit des gens qui avaient pénétré les esprits.

I

M. Ch. Giraud, dans son histoire du *Traité d'Utrecht*(1), a remarquablement exposé l'état du droit public européen au commencement du XVII[e] siècle. Il constate qu'un grand phénomène se produisait en ce moment dans l'Occident : phénomène inconnu au monde ancien et au monde du moyen âge. Les divers Etats de l'Europe avaient été conduits par différentes circonstances et par le développement analogue des conditions de leur sociabilité à des rapprochements fréquents et à des alliances d'intérêt commun, soit pour la défense contre les Turcs, soit pour résister à des abus de la force, soit pour les affaires de la Réformation. Nys fait en effet remarquer que la différence de langage, de mœurs, de caractère avait élevé entre les peuples de l'Europe un mur de séparation que rien encore n'avait pu ébranler. « Il fut détruit par la Réformation de l'Eglise (2). Le calviniste français

(1) Paris, 1847.

(2) Sic de Bonald, *Réflexions sur l'intérêt de l'Europe*, 1815, p. 12.

se trouva plus en rapport avec le réformé anglais, allemand, hollandais, génevois qu'avec son compatriote catholique » (1). Il en advint que le sentiment des rapports de droit s'éleva de la vie privée des hommes à la vie politique des peuples. « Rien n'est plus grand dans l'histoire des œuvres de l'humanité, que ce travail de l'Europe sur elle-même et le développement des idées auxquelles il donna lieu » (2).

L'Europe était ainsi poussée par une grande communauté de destinées, d'intérêts, de pensées vers une forme d'existence politique qui représentait la Confédération des États civilisés du monde moderne. « Cette situation, dit M. Giraud, donna naissance à un système de politique internationale établi sur des théories de garantie réciproque ayant pour but le maintien de l'indépendance et de la sûreté de chaque État. Ce système, qu'on peut appeler européen, *naquit des faits*, mais il fut consacré par le droit. Il reçut la sanction que donne la force des choses, mais il obtint aussi l'autorité que communique une puissante manifestation de l'esprit public. Il y eut *dès lors un système général de politique européenne*, à côté du système spécial de la politique particulière de chaque État » (3). Le droit des gens fut, comme nous l'avons dit, étayé alors des grands principes du droit civil appliqués au droit des nations (4), mais comme il n'y avait pas au dessus des peuples une justice supérieure qui pût leur en garantir l'application, on sentit la nécessité d'établir et de maintenir un équilibre politique

(1) Schiller, *Histoire de la Guerre de Trente Ans*, liv. I.

(2) Giraud, *op. cit.*, p. 11.

(3) *Op. cit.*, p. 12.

(4) *Sic.* De Maulde-la-Clavière, *La diplomatie au temps de Machiavel*, Avant-propos, p. 5.

des puissances, c'est-à-dire un système préventif des abus de pouvoir, au moyen de la répartition régulière des forces de la Confédération Européenne. Ce système, qu'on applique partiellement et inconsciemment à d'autres époques, devient scientifique au XVII^e^ siècle, ce qui n'était qu'une manifestation précaire du droit instinctif de conservation devient une application soutenue et consciente d'un grand principe du droit public. Nous verrons ce principe constamment invoqué dans les quelques discussions diplomatiques du temps, que nous rapporterons ici ; il a préoccupé la plupart des hommes voués à la carrière politique depuis la fin du XVI^e^ siècle.

Le langage des auteurs est à cet égard curieux et instructif : Albéric Gentil écrit en faveur de la légitimité de la résistance à l'État qui s'accroît outre mesure (1); et fait surtout allusion aux Turcs et aux Espagnols. Mathieu Sutcliffe invoque l'exemple de Laurent de Médicis « tenant pour ainsi dire tous les États de l'Italie en balance ». Cambden rappelle l'image dont on s'était servi : la France et l'Espagne formant les deux bassins de la balance de l'Europe, dont l'Angleterre était la languette ou l'arbre. Dans le *Mercure d'Estat* ou recueil des divers discours d'Estat, paru à Genève en 1634, il était dit que « les deux grandes puissances qui tiennent en contrepoids les autres princes de la chrestienté sont les maisons de France et d'Autriche... » Vers la même date (2), Henri de Rohan, l'ancien chef des calvinistes, composait un traité *de l'intérêt des princes et États de la chrestienté*.

(1) Grotius n'admet pas la résistance en ce cas, au moins au nom du droit ; il faut seulement parler alors d'utilité et s'en rapporter à la Providence divine. Grotius parle peu du système qui nous occupe. — Edition de Pradier-Fodéré, p. 377-379.

(2) 1638.

Il y posait pour fondement, « qu'il y a deux puissances qui sont comme les deux pôles, desquels l'influence de paix et de guerre descend sur les autres États : « (L'Espagne d'un côté qui aspire à la monarchie et) la maison de France (qui) s'est incontinent portée à faire contrepoids » (1).

Cette manière de s'exprimer voulait être trop technique et a contribué à donner de l'Équilibre une conception qui n'était pas la vraie. On prit le terme dans toute sa rigueur mécanique (2) ; on le définit d'une manière peu exacte ; et cette erreur en a engendré d'autres. Parmi celles-ci, on cite les projets de paix perpétuelle. Ceux qui rêvaient ainsi d'établir entre les peuples une trêve de Dieu éternelle, pensaient réaliser leurs pacifiques désirs en donnant aux divers États une égalité de puissance mathématique et ils croyaient bannir la guerre du monde civilisé en perpétuant l'Équilibre des forces. C'était chose irréalisable, parce que les forces morales ou matérielles des nations doivent évoluer et changent sans cesse (3). L'œuvre des Irénistes, comme l'abbé de Saint-Pierre, un des leurs, les appela (4), a soulevé de justes critiques; mais on eut le tort d'en rendre responsable l'Équilibre, qui n'avait causé cette conséquence qu'à la suite d'une fâcheuse interprétation.

Les Irénistes comptèrent pourtant des hommes éminents. L'idée, qu'ils soutenaient, était particulièrement attrayante

(1) Pour les renseignements qui précèdent, V. Nys, R. D. I., t. XXV, p. 40 et s.

(2) J. J. Burlamaqui, *Principes du droit de la nature et des gens*, nouv. édit. par M. Dupin, Paris, 1821, IVe partie, chap. II, *des Causes de la guerre*, V, p. 75.

(3) Bluntschli, A. 95, n. 1.

(4) Il s'appelait lui-même Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre.

et l'Empereur germanique regardait comme le plus beau de ses titres celui d'*Imperator pacificus* (1).

Th. More, Erasme, J. L. Vivès, G. Postel, Campanella, Ch. Irénée Castel de Saint-Pierre, E. Kant, J. Bentham, étaient loin de se considérer comme des utopistes; Sully, qui par sa situation, pouvait donner plus de consistance à sa pensée, ne craignait pas de signaler le *magnifique dessein*, qu'il attribuait à son roi : « Rendre tous les quinze grands potentats de l'Europe chrétienne à peu près d'une même égalité de puissance, royaume, richesse, étendue et domination, et donner à icelles des bornes et limites si bien ajustées et contempérées, qu'il ne puisse venir à ceux qui seraient les plus grands et ambitieux des désirs et aviditez de s'accroistre, ny aux autres, ombrages, jalousies, n'y crainte d'en être opprimez » (2).

A vrai dire, remarque Ancillon, dans le partage projeté la plus grande inégalité régnait entre les différentes parties de cet assemblage confus de monarchies et de républiques » (3).

« C'était la monarchie constitutionnelle de l'Europe attribuée à la France » (4). Ailleurs encore, Sully précise et confirme cette contradiction lorsqu'il avoue : « que le seul et unique moyen de remettre la France en son ancienne splendeur et la rendre supérieure à tout le reste de la chrétienté serait de lui rendre les pays qui lui ont autrefois appartenu et semblent estre dans la bienséance de ses limites » (5).

Au commencement du XVIII^e^ siècle, Burlamaqui s'élève

(1) J. Bryce, *le Saint Empire romain*, p. 321.
(2) *Œconomies royales*, édit Petitot, VII, 94.
(3) *Op. cit.*, II, 500.
(4) Sorel, *l'Europe et la Révolution*, I, 268.
(5) *Œconomies*, VII. ch. X.

contre cette conception étroite de l'équilibre et rattache directement et d'une manière plus scientifique la théorie au système de confédération d'États : « L'Europe, écrit-il, fait aujourd'hui un système politique, un corps où tout est lié par les relations et les divers intérêts des nations qui habitent cette partie du monde.

« Ce n'est plus, comme autrefois, un amas confus de pièces isolées dont chacune se croyait peu intéressée au sort des autres et se mettait rarement en peine de ce qui ne la touchait pas immédiatement. L'attention continuelle des souverains à tout ce qui se passe, les ministres toujours résidents (1), les négociations perpétuelles font de l'Europe moderne une espèce de république, dont les membres indépendants, mais liés par l'intérêt commun se réunissent pour y maintenir l'ordre et la liberté » (2).

Les traités de Westphalie ont inauguré cette politique.

II

« C'était la première fois que les États de l'Europe paraissaient former une véritable république de puissances et qu'ils sentaient la nécessité... de combiner toutes les

(1) Cpr *supra*, p. 27 et n. 3. V. aussi note suivante.

(2) *Op. et loc. cit.* « § Balance de l'Europe ou Équilibre politique. » Voltaire écrit aussi : « Des Etats de l'Europe avant Louis XIV : Il y avait déjà longtemps qu'on pouvait regarder l'Europe chrétienne (à la Russie près), comme une espèce de grande république partagée en plusieurs États... tous ayant les mêmes principes de droit public... tenir entre elle, autant qu'elles peuvent, une balance égale... entretenant les unes chez les autres des ambassadeurs... » (*Siècle de Louis XIV*, 1785, II, 279). — Les idées de Burlamaqui se retrouvent mot pour mot dans Vattel, *Droit des Gens*, édit. de Prad.-Fodéré, p 389.

forces de manière que par leur action et leur réaction réciproque, aucune ne fût écrasée, aucune ne devînt tyrannique » (1).

Le 10 avril 1645, les ambassadeurs de France et de Hollande se rendirent à Munster, pour traiter avec l'Empereur et l'Espagne sous la médiation de Venise; à Osnabrück, la Suède fit ses propositions. On admirait dans ces deux assemblées des talents éminents et des connaissances profondes. La France y avait envoyé le duc de Longueville, pour la représentation; le comte d'Avaux et le sieur de Servien, pour les affaires. L'Angleterre, d'ordinaire si attentive à surveiller les agissements du continent, ne paraît point à cette réunion plénière. Elle se recueillait intérieurement. La chose est remarquable, elle enlève au congrès de Westphalie l'allure d'un congrès moderne. En 1871, lors de la Conférence de Londres, la France, qui ne s'appartient plus, ayant à lutter contre l'Allemagne et contre la Commune, envoie pourtant des plénipotentiaires, marquant ainsi, combien est de plus en plus étroite l'union des États européens.

De 1645 à 1648, l'action diplomatique va se poursuivre parallèlement à l'action militaire et, comme l'on pense, ce ne sera pas sans secousse (2). De ces multiples négociations, nous ne retiendrons que quelques-unes de celles qui ont trait aux Pays-Bas et aux princes de l'Empire, ces deux pivots de l'équilibre européen, qui nous ont paru particulièrement intéressantes et les mieux appropriées à l'histoire dont nous retraçons le cours.

(1) Fr. Ancillon, *Tableau des révolutions du système politique de l'Europe depuis la fin du XVe siècle*, III, 225. Dans le même sens, Piédelièvre, I, 54; Despagnet, 2e éd. p. 17. - F. de Martens, *Tr. de Dr. intern.*, Introduction, I, 117.

(2) Cpr. avec le congrès de Châtillon pendant la campagne de France de 1814.

Les documents relatifs à l'Allemagne laisseront paraître l'état d'esprit des petits États de l'Empire à l'égard de la France. Ils devinent toute l'arrière-pensée de notre politique protectrice de leurs droits ; ils comprennent bien que nous ne servons que notre intérêt en les défendant et ne rentrent qu'à regret dans notre alliance, qu'ils semblent redouter autant que l'hégémonie impériale contre laquelle ils luttent.

Touchant les Pays-Bas, les textes exposeront la théorie d'équilibre envisagée au point de vue spécial de ce pays; on verra que de tout temps, l'Europe entière avait les yeux fixés sur les destinées de ces provinces.

L'Allemagne (1). — Le 6 avril 1644, les ambassadeurs de France, Claude de Mesmes et Servien avaient envoyé une circulaire aux princes de l'Empire pour les inviter à envoyer leurs députés à la conférence pour la paix générale de Munster. Ces princes firent des observations sur les termes de cette circulaire, c'est un tiers qui les rapporte aux plénipotentiaires français.

« *14e observation.*

« Les évangéliques conjointement avec les papistes passèrent à la déclamation entière, que vos Excellences commencent ainsi brusquement : *où sont ceux pour l'amour desquels on a entrepris la guerre et on l'a*

(1) Tous les documents qui suivent sont empruntés à un grand recueil, paru à La Haye en 1726 intitulé : *Négociations secrètes touchant la paix de Munster et d'Osnabruq. — Mémoires sur les intérêts de la France et de ses alliez... à la négociation de la paix générale de toute l'Europe tenue à Munster,* par M. ... Ce recueil est coté comme IVe supplément du *Corps diplomatique* de Dumont.

continuée avec tant de fidélité?... Où est l'occasion qui s'offre de rétablir la tranquillité dans l'Empire? Pour moi, je prétendais que vos Excellences avaient emprunté le style de Cicéron (1); mais quelqu'un soutint que cette manière de parler avait été moins de Cicéron que de Jean Despautère, dans sa Règle *Questio si fiat per ubi*; de là quelques-uns furent offensés de ce que vos Excellences les traitaient en grammairiens et en petits écoliers; — d'où vous vient cette indignation répondit un autre? LL. Excellences font ce qu'elles peuvent pour nous apprendre à *décliner:* oui, dit un troisième, mais non pas à *conjuguer*, car ils ne cherchent qu'à semer la division entre nous et l'Empereur. Enfin, ils censurèrent très vivement ce mot *instaurandi* au lieu de *restaurandi*: les François, disaient-ils, veulent donc un nouvel Empire, et introduire une nouvelle forme de gouvernement.... » (2).

« *17e observation.*

« Vos Excellences ajoutent que la France a préféré à toutes choses la liberté de l'Allemagne et qu'elle l'a constamment protégée... Voici ce qu'ils disent de cette vaste affirmation... Il ne paraît ni par les Annales, ni par aucune loi de l'empire, que l'on ait chargé les François de la défense de la liberté germanique et l'Allemagne dont la dignité est si supérieure à celle de la France, n'a jamais voulu se mêler des affaires de cet État, ni la délivrer de l'oppression où l'on y tient tantôt les princes du sang, tantôt le Parlement et des provinces entières. D'où vient donc cette passion de maintenir la liberté... Et qu'a de

(1) La circulaire des plénipotentiaires de France et les observations sont en latin.

(2) *Op. cit.*, I, p. 255, 256.

commun avec toute sorte de protection, l'invasion de l'évêché de Bâle, du comté Ferrette, de l'Alsace, du Brisgau, de Verlingen, et de Brisac? » (1).

Dans la 23e *observation*, les princes définissent le Saint Empire : « L'Empire est une femme sans dot, c'est un nom majestueux et éclatant, mais qui n'est d'aucune utilité et d'aucun avantage. Ferdinand second et aucun de ses prédécesseurs n'a possédé aucune province, aucune ville, aucune forteresse, pas même un palais dans tout l'Empire en qualité d'empereur ; c'est pourquoi plusieurs princes d'Allemagne, qui ne se croyaient pas capables de porter le fardeau, l'ont refusé... » (2).

Les princes font ensuite remarquer que les François accusent l'Autriche d'aspirer à la monarchie universelle, et la représentent en même temps près de sa fin ; voilà qui est contradictoire ; et d'ailleurs la France n'aspire-t-elle pas aussi à la monarchie. « Nous avons vu une tragicomédie de l'Europe vaincue, nous avons vu les emblèmes du Jupiter François enlevant Europe sur ses épaules... nous avons vu des inscriptions, des portraits du roi de France, où il est nommé le conquérant de l'Univers, nous avons vu sur ces canons cette pensée, *la dernière raison des Rois*, qui exprime parfaitement son génie usurpateur » (3).

Voici enfin une dernière preuve de la méfiance des princes allemands à l'égard de la France qui veut en faire à tout prix ses protégés et désunir l'Empire.

« Copie d'une lettre allemande d'un sénateur de la ville et République de Nuremberg à un sien ami en

(1) *Op. cit.*, I, 258.
(2) I, 263.
(3) Suite de la 23e observation, I, 264.

France, datée de Nuremberg le 6e janvier 1645, sur le sujet de la paix générale ; traduite en françois (1) :

« Monsieur...

... Il est très certain, que si jamais aucun prince forme le dessein d'une monarchie universelle dans la chrétienté, il en cherchera le fondement dans l'Empire et dans l'oppression des États d'icelui ; lesquels par la réserve de la moitié de la Majesté et de l'autorité du saint Empire tempèrent et retiennent les mouvements dereglez et violents d'un Empire absolu ; et si ce chef-d'œuvre était entrepris et réussissait à la sérénissime maison d'Autriche les autres couronnes chrétiennes auront beaucoup à souffrir. Elles le peuvent assez connaître par l'état de leurs armées dont les Allemands font la plus grande partie dedans et dehors la Germanie... c'est pourquoi la plus forte digue que l'on puisse apporter à ce déluge, c'est la protection réelle de cette aristocratie, laquelle étant bien rétablie aura le droit et la force d'empêcher qu'on ne puisse entreprendre une guerre ni faire une paix étrangère, sans le consentement des États, lesquels demeureront en ce cas considérables aux voisins et un autre contrepoids à la puissance qui est formidable à tous : aussi est-il vrai, que c'est à cet obstacle qu'on en a toujours voulu... On ne manque d'insinuer qu'on ne nous (le cercle de Franconie et les autres princes allemands) appelle à ce sénat de toute l'Europe, que pour y mettre de la confusion... et pour rien ne vous cacher à l'œil et à l'oreille de ce qui se dit et qui se fait, pour en considérer et pénétrer la vraye fin, on remarque bien qu'ès-actions qui ne décident rien, et n'engagent la France par aucun préjugé, elle n'épargne personne et hausse la langue

(1) *Op. cit.*, I, p. 325.

contre tous également; mais on ne voit pas qu'en ce grand progrès qu'elle a fait sur le Rhin, elle ait fait à la maison Palatine la moindre des grâces promises par tant de traitez...»

A la paix, le nombre des États souverains de l'Empire passa de 900 à 355. Ceux-ci furent rendus souverains et presque indépendants de l'Empereur (1). L'Empire devient de plus en plus pour lui la *femme sans dot*. L'Allemagne fut arrêtée ainsi vers son unité nationale, déjà si redoutable à ses voisins. « Lors de la conclusion des traités de Westphalie, dit une Instruction, ceux qui y eurent la principale part regardèrent, comme un point essentiel à l'Équilibre et à la balance de l'Europe, les privilèges et les droits que l'on procura aux princes et États de l'Empire et qui fixant les droits de la cour de Vienne, empêcheraient à jamais que le corps germanique et cette Cour, qui ne pourraient agir que sur des intérêts communs, ne formassent un seul corps, qui serait en effet devenu formidable à toutes les puissances de l'Europe » (2).

Pays-Bas. — Dès l'année 1635, la France avait fait avec les Provinces-Unies un traité par lequel les deux puissances convenaient du partage qu'elles feraient entre elles de tous les Pays-Bas, après qu'elles en auraient entièrement chassé les Espagnols. Le Brabant, Malines et Anvers devaient demeurer à la République, tout le reste devait être le partage des Français. Mazarin, plus tard, en 1646, voulut persuader aux Espagnols de céder les

(1) Ils pouvaient s'allier à des puissances, pourvu que ce ne fût « ni contre l'Empereur, ni contre l'Empire ».

(2) Instruct. du duc de Richelieu. 1725. — *Recueil*, Autriche, t. I, p. 208.

Pays-Bas en échange de la Catalogne et du Roussillon (1). « L'air de satisfaction avec lequel il s'expliquait (de ce projet), dit le P. Bougeant, fait juger qu'il était engoué de sa beauté... (Mais) les plénipotentiaires français représentèrent au cardinal... qu'il blesserait également les Provinces-Unies, les Anglais, les Catalans et les Portugais, sans compter beaucoup d'autres États, auxquels un si notable accroissement pour la France donnerait de la jalousie » (2). De ce côté, rien ne pût être décidé avant le traité des Pyrénées de 1659, qui donna à la France l'Artois, une partie de la Flandre, du Hainaut et du Luxembourg.

En 1647, le roi d'Espagne offrit la paix à la Hollande ; et nous trouvons, à ce sujet, le « Discours d'un personnage désintéressé sur la Paix qui se traite entre le roi d'Espagne et les Etats-Généraux des Provinces-Unies (3).

« ... Comme la chrétienté est toute balancée par ces deux grandes puissances de France et d'Autriche dont toutes les autres parties dépendent, regardez qu'en vous attachant à celle d'Espagne, vous épousez ses intérêts et rejettez celle de France qui rallie à soi tous les protestants dont la Confédération et l'amitié vous est bien plus assurée que toute autre. Si vous faites état de la proximité de ce qui reste des Pays-Bas au roi d'Espagne avec les vôtres pour en estre assistez au besoin et pour mettre barre entre vous et la France qui menaçoit, direz-vous,

(1) Il voulait « tout le territoire de l'ancien royaume d'Austrasie ». C'eut été pour Paris, alors vrai cœur de la France, « un boulevard inexpugnable ». (*Instructions* de Mazarin aux plénipotentiaires français).

(2) *Hist. du tr. de Westphalie*, II, 475.

(3) *Négociations secrètes.*,. IV, 302. — De là date l'indépendance des Pays-Bas.

de vous empiéter. Quant à l'assistance par la proximité, elle est trop plus commode et en main de la part de la France. Et pour la défiance d'être empietez de ce côté là, quelle assurance avez-vous que vous ne le serez pas plutôt du côté de l'Espagne, vu les grandes apparences qui vous en sont représentées....? »

Voici la contre partie, elle est plus judicieuse :

« Réflexions qui ferment la bouche à ceux qui haïssent la paix, 1647 (1).

« ... Comme de sages princes, qui cherchent la paix, nos Régents (Hollande) accomodent tout, pour être juste et tenir la balance... Notre État, et l'on peut dire toute la chrétienté est intéressée à ce que la France et l'Espagne ne deviennent pas trop puissantes... S'il arrivait cependant qu'il se fît une alliance entre la France et l'Espagne contre nous, ils auraient compté sans leur hôte, ce serait *amour de (femme)* (2) *feu de paille*... il nous serait encore plus aisé à nous d'en faire une contre eux avec l'Angleterre, la Suède, le Danemarck et dans l'Allemagne, où les puissances s'allieraient d'elles-mêmes, car la raison naturelle fait voir qu'on doit s'opposer à toute puissance trop grande et formidable, elles nous aideraient donc car elles auraient à courir la même fortune après nous... Que la France seule continue la guerre contre l'Espagne, elle aura ou plus d'avantage, ou plus de désavantage ; dans le dernier cas, c'est alors qu'elle recherchera encore plus notre amitié, et si elle en tire quelque avantage, c'est ce qui doit nous engager à établir l'Équilibre et en concluant donner le temps à l'Espagne de respirer... Quelques-uns s'émancipent de dire que les Espagnols et les Impériaux

(1) *Op. cit.*, IV, 405, 406.

(2) L'expression originale est plus caractéristique et moins honnête.

sont déjà bien avancés et que nous devrions continuer la guerre pour tenir la balance droite. Le contraire est vrai... »

Dans la guerre de trente ans, la religion a été quelquefois un moyen, jamais le but (1) ; le but véritable fut de balancer les forces en Europe. « Cet Équilibre et cette sainte justice, disaient les plénipotentiaires, étaient les premières bases des Etats ;... les premiers points sur lesquels, après de nombreuses luttes, et beaucoup de sang répandu, ils s'étaient enfin accordés ; aussi ils avaient entière confiance que la postérité ne laisserait pas périr leurs précieux travaux » (2).

Trois grands États se trouvaient en présence (3) : La Suède, l'Empire, la France.

La première reçut comme indemnité l'île de Rugen, Wismar, la Poméranie occidentale avec Stettin. L'article X du traité d'Osnabrug stipulait ensuite : «... 3° L'Empereur du consentement de tout l'Empire cède aussi... à la sérénissime reine de Suède... *en fief perpétuel et immédiat de l'Empire*, l'archevêché de Bremen et de l'évêché de Verden, avec la ville et le bailliage de Vilshuzen, et tout le droit qui avait appartenu aux derniers archevêques de Bremen sur le chapitre et le diocèze de Hambourg »(4).

Cette disposition est remarquable. Elle permet d'abord à la Suède d'intervenir dans les affaires de l'Empire, et

(1) Charvériat, *Histoire de la guerre de Trente ans.*

(2) Ganesco, *Diplomatie et nationalité*, p. 16. — Je n'ai trouvé trace de ce protocole, ni dans les deux ouvrages du P. Bougeant, ni dans les *Négociations secrètes*, ni dans Dumont.

(3) On sait que l'Espagne se retira au dernier moment, et continua la lutte.

(4) Bougeant, *op. cit.*, III, 598.

c'est ainsi un obstacle insurmontable à toute tentative d'unité future : puis elle inaugure le système des sécularisations : Pour faire contrepoids à la maison d'Autriche, il faut augmenter la puissance suédoise. Il y aurait bien un autre moyen d'égaliser les forces, ce serait de diminuer celles de l'Autriche ; mais cela sourit peu aux deux parties ; on préfère exproprier de petites souverainetés, qui n'ont pas la force de résister et qui gênent tout le monde. Le traité d'Osnabrug contient plusieurs dispositions de ce genre : On lit dans l'article XI, «... Pour ce que l'on prend au seigneur... duc de Mecklembourg-Schwerin, à cause de l'aliénation de la ville et du port de Wismar, il a été convenu, qu'il aura pour lui et pour ses héritiers mâles, en fief perpétuel et immédiat, les évêchés de Schwerin et de Rotzebourg... avec tous les droits... qui y sont à présents... » ; dans l'article XV : «... La maison de Hesse Cassel et ses successeurs retiendront l'abbaye de Hirsfeld, avec toutes ses appartenances... » (1), et encore dans l'article XI : « pour donner une compensation équivalente au seigneur Frédéric-Guillaume, électeur de Brandebourg, qui pour avancer la paix universelle a cédé le droit qu'il avait sur la Poméranie citérieure..., que l'évêché d'Halberstat avec tous ses droits... et biens séculiers et ecclésiastiques soit cédé en fief particulier et immédiat de l'Empire par S. M. I., du consentement des États de l'Empire... au dit électeur et à ses successeurs..... Sera aussi cédé par S. M. I. au susdit électeur... l'évêché de Minden,... l'évêché de Camin — (2) ». De là date, d'après Wheaton, le développement ultérieur de la puissance prussienne, qui, fille de la Réformation, fut naturellement placée à la tête du parti protestant (3).

(1) Bougeant, *op. cit.*. III, 606 et s.

(2) *Op. cit.*, III, 601, 602.

(3) Wheaton, *Hist...*, I, 98. — Ces acquisitions marquent les étapes

La France reçut à Munster la part du lion. Elle atteignait le Rhin et le dépassait même par Philippsbourg et Vieux-Brisach. C'étaient de grands avantages ; de plus, en garantissant l'exécution du traité, elle se donnait le droit, comme la Suède, d'intervenir à toute occasion dans les affaires de l'Allemagne et elle ne s'en fit point faute. Ce fut la grande politique française (1) et c'est par là surtout que la maison d'Autriche fut affaiblie et abaissée. La France en avait séparé les deux branches, l'allemande et l'espagnole (2).

prussiennes sur la route de Berlin au Rhin. La Prusse commence à relier les uns aux autres les divers tronçons qui forment son territoire. (Lavisse, *Vue générale*, p. 158).

(1) Nous eûmes les yeux fixés sur les petits États Allemands jusqu'à la veille de 1870. M. Guizot écrivait dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 sept. 1868, p. 271 : « Si nous pouvions vraiment compter, me disait un jour le feu roi Guillaume Ier de Wurtemberg, sur le gouvernement français..., non pas pour nous tenir sous sa dépendance et à son service..., mais pour nous soutenir dans notre existence et nos droits allemands, nous formerions en Allemagne, la Bavière, la Saxe, le Hanovre et le Wurtemberg, les quatre rois, comme on dit, une confédération capable de tenir un peu la balance entre l'Autriche et la Prusse, et de concourir à la sûreté de notre grand voisin français... »

Le 25 février 1847, Guizot écrivait à notre ambassadeur à Vienne : « L'indépendance des États secondaires d'Allemagne nous importe infiniment, et nous ne pouvons entrevoir la chance qu'ils soient... seulement affaiblis au profit d'une puissance unique, sans tenir grand compte de cette chance et la faire entrer pour beaucoup dans notre politique. Il y a donc, dans tout ce qui se passe en Prusse tout autre chose que ce que paraît y voir lord Palmerston (un triomphe de l'esprit libéral), et nous y regarderons de très près ». (Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de juillet*, VII, 168).

(2) Le traité des Pyrénées où fut signée la paix avec l'Espagne, ne fut négocié qu'en 1649. Ses stipulations étaient implicitement contenues dans le traité de Munster. L'œuvre n'a d'importance diplomatique qu'en tant qu'elle causa la guerre de succession d'Espagne et ses remarquables conséquences.

« Naguère, dit M. Sorel, la Maison d'Autriche enserrait la France, désormais la France la divisait. L'Espagne offrait des prises aux Pays-Bas et en Franche-Comté, et n'était plus redoutable que par les alliances. En entravant, comme on l'avait fait, la branche allemande dans l'Empire, on enlevait à l'espagnole son plus ferme soutien. La ligne du Rhin barrait aux Autrichiens la route de France et celle des Pays-Bas. Le corps germanique voyait ses droits garantis par les Français (1) ». La France trouvait ainsi en Allemagne plus de clients que d'ennemis et le principal obstacle à la grandeur française en Europe se transformait pour nous en « instrument de règne ». Notre influence s'était beaucoup accrue, et pourtant ne nous faisaient point de jaloux. C'est que, comme l'écrivait plus tard Réal de Curban : « Les princes, qui n'ont aucune vue particulière qui les écarte de l'intérêt commun de l'Europe, pensent que pour la conservation de sa liberté, il est nécessaire que la Maison de France et celle de Lorraine subsistent toutes deux et subsistent florissantes. Tant que Rome et Carthage conservèrent leur puissance entière, la terre fut libre... » (2).

En 1789, les traités de 1648 constituaient encore la base du droit public de l'Allemagne. Rousseau déclarait : « Le traité de Westphalie formera peut-être toujours la base de notre système politique... La science du droit public, cultivée chez les Allemands, devient même plus importante qu'ils ne le supposent. C'est non seulement le droit public de l'Allemagne, mais sous quelques rapports celui de toute l'Europe... » (3).

Il ne sera peut-être pas inutile de résumer en quelques

(1) *Op. cit.*, I, 280.
(2) *Op. cit.*, VI, 445.
(3) *Extrait du projet de paix perpétuelle*, *loc. cit.*

mots le rôle joué par l'Equilibre depuis les origines jusqu'au milieu du XVII^e^ siècle. Considéré comme système, il fut, à vrai dire, à peu près inconnu de l'antiquité. Polybe a bien parlé vaguement de l'utilité de l'intervention pour s'opposer à toute tentative de monarchie universelle; mais l'historien ne précise pas sa pensée, dont il n'a sans doute pas compris toute la portée et la valeur. Il ne le pouvait pas. L'idée d'Equilibre, pour être élevée à la hauteur d'un principe, demandait une autre civilisation et des mœurs politiques différentes. L'Eglise, en réunissant dans les mêmes croyances tous les peuples de l'Europe, préparait la Société internationale et mettait celle-ci dans la nécessité de se maintenir et de se donner des lois. L'Equilibre est né de ces circonstances. Il ne pouvait pas naître subitement; nul homme d'Etat n'aurait eu la pensée de le déclarer un jour d'utilité publique et de l'imposer aux autres. L'Equilibre devait suivre tous les tâtonnements de la communauté internationale qui s'essayait à vivre. Quand elle usa de lui pour se garantir contre ceux qui voulaient la détruire, elle ne raisonna pas son acte; pas plus qu'on ne raisonne le mouvement instinctif qui doit nous protéger d'un coup. Mais dans la suite, elle analysa nécessairement son action et c'est avec toute la conscience d'elle-même qu'elle fit du principe de l'Equilibre le guide nécessaire de sa politique. Jusqu'aux traités de Westphalie, l'Europe s'en était servie, sans le vouloir et peut-être sans le savoir; là, pour la première fois, elle en appliqua les préceptes en toute liberté et en pleine connaissance de cause, pensant qu'ils étaient indispensables à la sûreté et à la tranquillité générales. Et qu'en résulta-t-il? (1).

(1) V. *Bilanx justae potestatis inter principes ac status Imperii cum imperatore et electoribus circa concursum ad publica Imperii*

Il semble que dès le début, en voulant créer l'Equilibre, on a commencé le démembrement : « A Münster et à Osnabrug, on jouait avec les évêchés et les abbayes, comme les enfants avec les noix et les osselets » (1), puis les forces étaient loin de se balancer exactement, car on avait assuré la prépondérance manifeste d'une nation, la France.

Cela est vrai, mais on n'atteint pas d'abord la perfection ; de plus, dans les traités diplomatiques, on ne recherche pas toujours ce qui est de stricte justice, mais ce qui est simplement possible. Certaines principautés ecclésiastiques furent sécularisées ; mais elles étaient d'un autre temps et n'avaient plus de raison d'être dans un monde qui rajeunissait.

D'ailleurs, il y eut la contre-partie, et l'Equilibre donna à l'Europe deux Etats nouveaux et libres, la République helvétique et celle des sept Provinces-Unies, qui jusque-là avaient été, officiellement au moins, membres du Saint-Empire (2).

Si la France était trop agrandie, c'est que comme toujours, l'œuvre de réaction fut violente et dépassa la mesure. Puis la théorie d'Equilibre est presque inséparable de celle des coalitions (3). Elles sont d'abord lentes à se former : il faut qu'un habile politique, Médicis ou Richelieu, fasse de pressantes démarches pour démontrer le

germanici negotia, justo expensa pondere; Dissertation de Juste Wolrad Bodinus, 1689.

(1) Adami : Episcopi Hierapolitani, *Relatio historica de pacificatione osnabrugo,* monasteriensi, c. XXIV, § 1, p. 454, dans Laurent, *op. cit.*, X, 280.

(2) Himly, *Formation territoriale des Etats de l'Europe*, II, 353.

(3) L'Équilibre a fait naître, dit de Pradt, « la théorie des coalitions vengeresses, aujourd'hui déposée dans les archives de tous les cabinets. » (*Histoire du Congrès de Vienne*, II, 337).

danger et unir les nations éparses. C'est que nous sommes à l'origine de la théorie, au moment où se forment les relations internationales, où la Société des Etats, qui réalisée verra l'épanouissement de la doctrine, est encore en enfance ; où les différentes puissances ne savent pas encore quel est leur intérêt véritable. Ignorantes, méfiantes comme les peuples jeunes et peu civilisés, elles préfèrent rester isolées et neutres que de suivre la fortune d'autrui ; elles ne voient pas assez loin dans l'avenir pour sacrifier la paix présente à leur tranquillité future. Et c'est là encore une des raisons pour lesquelles la France acquérait à Osnabrug tant de prépondérance (1).

Mais, nous l'avons vu, certains en Hollande et en Allemagne s'élevaient contre la grandeur de leur alliée et voulaient l'abandonner en chemin. Ils raisonnaient juste. Il était inévitable que la France se servît de sa puissance pour se fortifier et s'agrandir encore : alors tous les Etats durent lutter contre elle afin de créer un Equilibre plus juste et moins instable.

L'Europe, dans sa première tentative, manquait d'expérience et sa tâche s'en est ressentie ; mais elle s'est instruite à la refaire, et chaque retouche donnait place à plus de perfection, à plus de sûreté dans les relations des peuples. En approchant des temps contemporains, les forces des grandes puissances tendent davantage à s'égaliser ; et les différentes inégalités qui se produisent incidemment par le fait de l'évolution nécessaire à la vie des Etats sont détruites sans secousse par le jeu des alliances.

(1) On pensait que la prépondérance n'était pas exclusive de tout Équilibre. C'était même un des côtés sous lequel on envisageait le système. La nation prépondérante tenait la balance. Elle était la puissance directrice qui groupe autour d'elle les forces les plus diverses, mène les événements et les fait naître.

CHAPITRE II

LES TRAITÉS D'UTRECHT ET LE XVIII[e] SIÈCLE

§ 1. — Règne de Louis XIV jusqu'à la paix de Ryswick, 1697

La France et les Pays-Bas. — Le pamphlet de Paul de Lisola sur la guerre de Dévolution. — La première coalition. — Paix de Nimègue. — Nouvelles conquêtes de Louis XIV. — Irritation de l'Europe. — La *Grande-Alliance* de 1689. — Essai de concert européen.

Dès 1667, le roi de France prétend aux Pays-Bas espagnols : à ce sujet, un publiciste belge, François-Paul de Lisola, écrivit à cette époque une sorte de pamphlet (1) : *Le Bouclier d'Estat et de justice contre le dessein manifestement découvert de la monarchie universelle sous le vain prétexte dés prétentions de la Reine* (de France).

Lisola y expose d'abord la thèse de l'Équilibre (2) d'après le duc de Rohan ; celui-ci avait déclaré, on se le rappelle, « que tous les autres États ont pour principal intérêt de

(1) *Bouclier d'Estat*, p. 225.
(2) *Op. cit.*, p. 227.

tenir la balance si égale entre ces deux grandes monarchies (de France et d'Espagne), que l'une, soit par les armes ou par la négociation, ne vienne jamais à prévaloir notablement, et que dans cet Équilibre consiste le repos et la sûreté de tous les autres ». Lisola ajoute que « les Français ont rendu leur jalousie de la maison d'Autriche et leur jaunisse contagieuse et représenté aux princes la puissance de l'Autriche, comme un spectre qui voulait les engloutir; aujourd'hui c'est la France qui est dangereuse » (1).

Alors notre publiciste apprécie en ces termes la théorie de Rohan : « Quoyqu'il applique très mal cette maxime à l'usage particulier de la France et s'en serve artificieusement comme d'un faux leurre pour attirer insensiblement tous les autres potentats dans les filets de la France, elle ne laisse pas d'estre très salutaire en elle-mesme et si elle avait été pratiquée avec toute la vigueur et la prudence qui estait nécessaire pour la rendre utile, l'Europe jouirait aujourd'huy d'une profonde tranquillité : mais plusieurs se sont mépris par une fausse supposition, que la puissance et les desseins de l'Espagne étaient plus redoutables que ceux de la France et que par cette même raison d'Estat, ils estoient obligez de mettre le contrepoids du costé de ce dernier (2) ».

Puis Lisola montre que l'Espagne n'est pas dangereuse pour la France : « La monarchie d'Espagne est une grande machine qui ne peut être facilement ébranlée, mais qui ne se peut aussi mouvoir avec l'agilité nécessaire pour entreprendre au dehors. L'assiette de cette monarchie est avantageuse pour sa défense, étant couverte des mers et des Pyrénées, mais elle est mal propre pour attaquer les

(1) *Bouclier d'Estat*, p. 225.
(2) *Op. cit.* p. 227.

autres par le défaut de liaison entre ses membres, qui ne peuvent avoir de communication que par les grands canaux de l'Océan et de la Méditerranée, qui exposent leurs desseins à l'inconstance d'un élément... l'union de l'Empire à la puissance d'Espagne en la personne de l'empereur Charles V estoit plustôt un accroche au dessein de s'aggrandir qu'un accroissement à sa puissance. Il espousa avec l'Empire toutes les querelles de religion et d'Estat, que la conjoncture des temps suscitèrent dans ce grand corps » (1).

Enfin sont dévoilés les vastes desseins de la France :

« Le duc de Rohan met pour principe fondamental de tout son ouvrage : les princes commandent aux peuples et l'intérêt commande aux princes... Pour l'érection de leur monarchie, (les Français) incitent et appliquent à de mauvais usages la maxime que saint Paul pratiqua pour l'agrandissement de celle du Christ : *Factus sum omnibus omnia...* ils s'accommodent aux intérêts de tout le monde pour les faire servir aux leurs... Leur 4. maxime est de tenir tant qu'ils peuvent les Estats estrangers occupez et divisez chez eux : l'Angleterre, l'Empire, l'Italie, le Danemarck et l'Espagne en ont fait une triste expérience, et aujourd'huy la Pologne et les Estats des Provinces-Unies en ressentent les funestes effets. Toutes ces maximes sont proprement de conquérans et autant de marques infaillibles d'un vaste et profond dessein tramé depuis longtemps... » (2).

Devant les conquêtes de Louis XIV en Franche-Comté, la Hollande signa avec la Suède et l'Angleterre un traité de triple alliance à La Haye. La paix fut de ce fait conclue à Aix-la-Chapelle, la France gardait les villes de Flandre

(1) *Op. cit.*, p. 228.
(2) *Op. cit.*, p. 236.

qu'elle avait conquises. En 1672, le roi attaque la Hollande. Quand l'Europe la vit vaincue, elle forma la grande alliance de La Haye, l'Angleterre en fut l'âme. Un agent français à Londres racontait : « Il a passé tout d'une voix dans la chambre basse que les Anglais vendront jusqu'à leurs chemises (ce sont les termes dont ils se sont servis) pour faire la guerre à la France pour la conservation des Pays-Bas » (1). La paix de Nimègue vit pourtant la grandeur française. Nous acquerrions la Franche-Comté et la Lorraine. C'était le comble de la gloire. Favier, l'agent secret de Louis XV, écrivait plus tard dans ses *Conjectures raisonnées* 1773 (2), « après Nimègue Louis XIV pouvait rester l'arbitre de l'Europe, surtout de l'empire. Il en devint l'ennemi. Les chambres de réunions ne produisirent à la France que l'odiosité... l'occupation de Strasbourg en pleine paix paraissait fort avantageuse... elle n'en révolta pas moins le Corps germanique... L'Alsace fut arrondie, couverte, mais le Rhin devenu barrière, diminua dans l'empire la confiance... des amis de la France... La prise de Philipsbourg, en 1688, fut à tous égards un acte d'injustice manifeste. Par cette invasion l'Empereur obtint de la France même tout ce qu'il désirait. C'était un prétexte, un motif de faire déclarer contre elle une *guerre d'empire* (3)... Louvois par ses conseils... surpassa même l'espérance et les vues de Léopold. L'incendie du Palatinat acheva de rendre la France plus l'horreur que la terreur de l'Allemagne et de l'Europe. Depuis cette époque... cette plaie saigna toujours... » (4). Dès 1686, la Hollande,

(1) C. Rousset, *Louvois*, II, 309.

(2) VIII, *De l'Empire ou Corps germanique*, V. Boutaric, *Correspondance secrète*, II, 119. 120.

(3) La Prusse a repris plus tard cette politique.

(4) M. Thiers, demandait en 1870 : « A qui faites-vous donc la guerre, puisque l'Empire n'est plus ? » — « A Louis XIV », répondit Ranke.

l'Empereur, l'Empire, l'Espagne, la Suède, formèrent contre nous la ligue d'Augsbourg. L'Angleterre et la Savoie y adhérèrent plus tard. L'abbé de Mably (1) et Burlamaqui (2) placent à cette époque la naissance de l'Équilibre. Ils oublient que cette idée étant « éminemment naturelle » (3) ne peut naître soudainement, et qu'elle a été consacrée par les traités de Westphalie. Voici toutefois l'explication de Mably, Burlamaqui l'a visiblement inspiré.

« (Guillaume d'Orange venait de débarquer en Angleterre). Il y avait longtemps, que cachant ses vues d'agrandissement sous une impartialité affectée ; il publiait qu'il ne songeait qu'à la sûreté de sa patrie, et que, c'en était fait de la liberté de ses alliés, si la monarchie française n'était d'abord ramenée et ensuite soutenue dans le degré de puissance où elle se trouvait placée par le traité des Pyrénées. Ces discours, dictés par l'ambition et adoptés par l'envie, donnèrent naissance au système de l'Équilibre, et tandis qu'on ne parlait que d'opposer la maison d'Autriche à la maison de Bourbon, et de balancer leur crédit et leurs forces, toute l'Europe ne songea en effet qu'à ruiner les Français, et à établir la fortune de Guillaume. Les fondements de cette politique furent jetés dans le traité d'alliance conclu à Vienne, le 12 mai 1689, entre l'Empereur et les États généraux. »

Cette alliance fut depuis appelée la *grande Alliance*, parce que tous les ennemis de la France y accédèrent. Les termes, dans lesquels elle fut conclue, sont remarquables parce que plus de cent ans auparavant, ils reproduisent presque identiquement les expressions du traité de Chaumont conclu contre la France en 1814, et qui est

(1) *Droit public de l'Europe*, I, 238.
(2) *Op. cit.*, V, 292.
(3) Heffter, *Droit public*, § 5, p. 7.

une des plus grandes manifestations de la solidarité entre puissances, exigée par l'Équilibre.

Les Contractants de 1689 se promirent, comme ceux de 1814, de rester unis après même la conclusion de la paix générale. Ils s'accordèrent un secours mutuel de toutes leurs forces tant par terre que par mer, en cas que quelqu'un d'eux fût attaqué par l'ennemi commun et s'engagèrent de n'entendre aucune proposition d'accommodement, qu'ils n'aient reçu une entière satisfaction.

La paix de Ryswick termina cette guerre, et malgré ses victoires, Louis XIV se contenta de garder quelques villes; il réservait ses forces pour la succession d'Espagne qui allait s'ouvrir et exercer tant d'influence sur la politique européenne au XVIII^e siècle.

---

§ 2. — La succession d'Espagne

I. — Les partages.

Droits de Louis XIV et de l'Empereur d'Allemagne. — Les 3 traités de partage de la succession espagnole. — Le duc d'Anjou devient roi d'Espagne. — Alarmes de l'Europe. — La guerre. — Remarques de l'Abbé de Mably.

II. — Traités d'Utrecht et de Rastadt.

En 1711, la mort de l'Empereur d'Allemagne suspend les hostilités. — Les traités. — Séparation de la France et de l'Espagne. — Les renonciations — Les avantages obtenus par l'Angleterre. — Stipulations relatives aux Pays-Bas espagnols devenus Autrichiens. — Ils servent de barrière contre la France. — L'union de la Hollande et de la Grande-Bretagne. — Le concert européen. — La si-

tuation politique de l'Autriche, de la France, de l'Angleterre. — L'Europe compte deux grands États de plus, la Prusse et la Russie.

I

La succession d'Espagne est au premier chef une question d'Equilibre. Louis XIV et l'Empereur Léopold, tous deux fils d'une infante d'Espagne, avaient aussi tous deux épousé une infante. Mais Anne d'Autriche et Marie-Thérèse, entrées dans la maison de France, étaient les aînées de Marie-Anne et de Marguerite-Thérèse, entrées dans la maison d'Autriche. Louis XIV avait donc des droits supérieurs à ceux de Léopold ; celui-ci objectait, il est vrai, la renonciation de Marie-Thérèse, mais les Cortès espagnoles ne l'avaient point sanctionnée, et, de plus, la dot de l'infante n'avait pas été payée (1).

Dans l'état, c'était une éventualité alarmante, et l'Europe, surtout l'Angleterre et la Hollande, ne pouvant supporter à Madrid Louis XIV ou Léopold, on préféra traiter d'avance et essayer de satisfaire tout le monde.

Dès 1668, le roi de France passait avec l'Empereur un premier traité de partage. Le 11 octobre 1698, second traité signé à La Haye par la Grande-Bretagne, les Provinces-Unies, la France. On donnait au prince électoral de Bavière, petit-fils de Marguerite-Thérèse, l'Espagne, les Indes, les Pays-Bas, la Sardaigne, au Dauphin le royaume de Naples et de Sicile, les ports espagnols sur la côte toscane, le marquisat de Pinol et le Guipuscoa, à l'archiduc Charles le Milanais. Alors le roi d'Espagne institua

(1) Au traité des Pyrénées, Mazarin avait fait à dessein de ce payement une condition indispensable à la validité de la renonciation.

le prince de Bavière son héritier universel. A peine ce testament fut-il connu que le prince mourut (février 1699) et on accusa l'Autriche de l'avoir aidé à mourir.

Il y eut un troisième traité de partage signé à Londres entre Louis XIV et Guillaume III ; ce traité ne changea rien à la part du Dauphin et attribua à l'archiduc le lot bavarois. On voit avec quelle insistance les gouvernements faisaient de l'intervention pour empêcher toute prépondérance. Pourtant à la mort de Charles II, le duc d'Anjou fut reconnu par les puissances contractantes comme roi de toutes les possessions espagnoles. C'est qu'il n'y avait pas là un fait de nature à rompre l'Equilibre au profit de la France : celle-ci avait, il est vrai, à Madrid un prince très ami ; mais ce prince, de par le testament de Charles II, était roi d'Espagne et devait oublier la France. Seulement, lorsque l'Europe comprit qu'il n'y avait plus de Pyrénées, que le duc d'Anjou restait toujours fils de France (1) et pouvait réunir deux couronnes, lorsqu'elle vit Louis XIV chasser les garnisons hollandaises des Pays-Bas, qui les gardaient contre nous au nom de l'Espagne, elle n'hésita pas à se coaliser encore pour faire rentrer dans de justes limites la nation envahissante. Et, qu'on le remarque, sauf l'Empereur, l'Europe n'avait pas grand'chose à gagner dans cette guerre ; elle se défendait contre une agression très lointaine, en courant présentement de grands risques, car son ennemi était puissant, favorisé par son unité même. Elle luttait donc pour *un principe* et la chose est à retenir dans l'étude que nous faisons.

L'abbé de Mably a une appréciation curieuse de la politique européenne à cette époque : « Je ne crains pas d'avancer un paradoxe en disant que l'Angleterre et les

(1) Lettres patentes de Louis XIV du mois de décembre 1700.

Provinces-Unies, loin de défendre ne travaillèrent qu'à ruiner le système de l'Équilibre, quand elles se proposèrent de faire céder à Léopold les domaines que les Espagnols possédaient dans les Pays-Bas et en Italie. Il est vrai que par cette politique les alliés agrandissaient la puissance de la Cour de Vienne, mais ils augmentaient encore plus considérablement celle de la France, en levant eux-mêmes tous les obstacles qui s'opposaient à l'union constante de cette couronne avec l'Espagne. Tout le monde doit sentir que si la monarchie espagnole n'eut souffert aucun démembrement, elle eut continué à avoir les mêmes intérêts que sous les princes autrichiens et que son premier objet aurait été de recouvrer ce qu'elle avait perdu depuis la paix des Pyrénées. En voyant échapper de ses mains l'Italie et les Pays-Bas, la Cour de Madrid devait oublier ses anciennes disgrâces pour ne s'occuper que des nouvelles.

« Il fallait qu'elle regardât la Cour de Vienne, l'Angleterre et les Provinces-Unies comme ses ennemies: elle devait par une suite nécessaire se jeter dans les bras de la France » (1).

II

Le 16 mai 1703 (2), l'Angleterre et les Provinces-Unies, en traitant avec le Portugal, convinrent de ne point quitter les armes, que le duc d'Anjou n'eut renoncé en faveur de l'archiduc Charles à ses prétentions sur la

(1) *Op. cit.*, II, p. 17 et 18.

(2) V. Mignet, *Succession d'Espagne* ; Giraud, *Traité d'Utrecht* ; Mably, *Droit Public de l'Europe*, t. II, chap. VII, dans l'éd. de 1748 (Genève).

monarchie espagnole et sur chacune de ses parties (1). Déjà à La Haye, avait été formée entre l'Angleterre, la Hollande, l'Autriche, l'Empire, la *grande ligue* de septembre 1701 ; pour rétablir l'Équilibre, l'Europe avait entrepris la guerre.

En 1711, au milieu des humiliations de la France, l'Empereur d'Allemagne mourut et son successeur à l'Empire était précisément cet archiduc Charles, auquel la coalition voulait donner l'Espagne. Continuer la lutte dans ce but c'était reconstituer la monarchie de Charles-Quint et cette perpective ne convenait à personne. Aussi bien la menace parut d'autant plus redoutable, que la France vaincue ne pouvait plus désormais faire échec sur le continent à la maison de Habsbourg qui se fût trouvée sans rivale.

La suspension d'armes signée à Paris le 19 août 1712 entre la France et l'Angleterre fut le signal de la paix. Le 11 avril de l'année suivante, Louis XIV traita définitivement avec l'Angleterre, le Portugal, la Prusse, la Savoie et les Provinces-Unies. L'Espagne suivit cet exemple le 13 juillet 1713 et le 26 juin 1714. Ce ne fut qu'en 1714 que la France traita à Rastad et à Bade avec l'Empereur et l'Empire (26 mars et 7 septembre). Enfin, le 15 novembre 1715, l'Empereur, le roi d'Angleterre et les États-généraux passèrent à Anvers le célèbre traité de *la Barrière*.

En ce qui regarde les rapports entre la France et l'Espagne, il fut arrêté dans les termes les plus forts, que ces deux royaumes formeraient toujours deux Etats séparés et que sans égard à aucun droit le même prince ne

(1) Cpr. avec les traités de la coalition de 1813, 1814.

pourrait jamais les posséder à la fois (1); et cela « pour effacer les inquiétudes et les soupçons dont les esprits ont été agités et rétablir la paix et la tranquillité de la chrétienté par un juste Equilibre de puissance, qui est le meilleur et le plus solide fondement d'une amitié mutuelle et d'une union durable de part et d'autre » (2).

Dans ce but, Philippe V avait déclaré officiellement aux Etats du royaume d'Espagne, qu'il renonçait, lui et ses descendants, à la couronne de France. Il avait exprimé la ferme et perpétuelle espérance que « l'Equilibre ne varierait jamais et que par là toutes les puissances seraient contrebalancées d'une manière amiable, étant lassées des travaux et de l'incertitude des combats et aucun parti ne conservant le pouvoir d'altérer l'Equilibre établi par un traité, moyennant aucun contrat, renonciation ou rétroaction » (3).

De leur côté les ducs de Berry et d'Orléans renoncèrent aux droits qu'ils pouvaient avoir sur la couronne d'Espagne, à leur défaut, celle-ci devait passer à la Maison de Savoie (4).

(1) Tr. d'Utrecht. France, Angleterre, art. 6; Fr. Hollande, a. 31; Fr., Savoie, a, 6 ; Espagne, Angleterre, a. 2 ; Esp. Hollande, a. 37 ; Espagne, Savoie, a. 3 ; Tr. de la Quadruple-Alliance, 2 août 1718 ch. III, a. 4.

(2) Tr. d'Utrecht, 13 juillet 1713. — Angleterre, Espagne, art. 11.

(3) Acte de renonciation du roi d'Espagne donné à Madrid, 5 nov. 1712. V. aussi Traité d'Utrecth : France Angleterre, a. 6 ; Fr. Provinces-Unies, a. 31 ; Espagne, Angleterre, a. 2 ; Esp., Provinces-Unies a. 37 ; Esp., Savoie, a. 3, etc.

Des notes diplomatiques furent échangées de 1842 à 1847 entre la France et l'Angleterre pour confirmer ces dispositions d'Utrecht, à l'occasion du mariage du duc de Montpensier avec la reine d'Espagne, (Piédelièvre, I, 111. note — de Martens, I. 126, — Lawrence, II, 209. — Phillimore, III, 207. — Guizot, *Les mariages espagnols*).

(4) Acte signé au Palais-Royal, 19 nov. 1712. — Lettres patentes de Louis XIV, mars 1713.

La reine Anne faisait dire au Parlement anglais le 17 juin 1712 : « La France et l'Espagne sont maintenant plus divisées que jamais, et ainsi par l'assistance de Dieu, il se trouvera une balance de pouvoir réellement établie en Europe, de manière à n'être sujette qu'à ces accidents imprévus desquels il est impossible d'affranchir entièrement les affaires humaines » (1). Et le duc d'Aumont, ambassadeur extraordinaire de Louis XIV à Londres était heureux de rappeler à la reine que « des vertus rares et étrangères dans les traités (avaient) été réciproques dans le cours de la dernière négociation et (étaient) devenues le présage d'une union ferme et durable, qui déposait entre les mains de (Sa) Majesté et dans celles du roi la balance de toutes les puissances de l'Europe » (2).

La Grande-Bretagne avait d'ailleurs beaucoup de raison de se réjouir. Elle retirait de la lutte des avantages singuliers. La France, l'Espagne, les Provinces-Unies, l'Empereur se rendaient garants de l'ordre de succession établi en faveur de la maison de Hanovre (3), puis nous nous engagions à démolir les fortifications de Dunkerque et à céder à la Cour de Londres la baie d'Hudson, les îles de Saint-Christophe, Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse (4). La même Cour recevait de l'Espagne, Gibraltar et l'île de Minorque (5).

L'Autriche fut aussi une des puissances les mieux partagées. Si Charles VI renonçait pour lui et ses descendants

(1) *Actes et mémoires touchant la paix d'Utrecht*, t. II, p. 270 et s.

(2) Flassan, *Hist. de la diplomatie*, IV, 338.

(3) Tr. d'Utrecht, France, Angleterre, art. 4 ; Espagne, Angleterre, a. 5 et 6. — Tr. de Garantie (30 juin 1713) Angleterre et Provinces-Unies, a. 3; tr. de la Quadruple-Alliance, a. 5 ch. III.

(4) Tr. d'Utrecht, France, Angleterre, art. 9, 10, 12, 13.

(5) Tr. entre Esp. et Angl., a. 10, 11.

à la couronne d'Espagne (1), il acquerrait d'autre part de magnifiques domaines en Italie, nos possessions de la rive droite du Rhin (2) et surtout les Pays-Bas espagnols (3).

Ceux-ci furent une fois de plus le pivot sur lequel tourna toute l'action diplomatique. Le 2 janvier 1712, Louis XIV, pour faciliter la paix, avait fait abandonner par son petit-fils les Pays-Bas en faveur de l'Electeur de Bavière. Mais la Hollande et l'Angleterre demandèrent péremptoirement que les Pays-Bas fussent donnés à l'Empereur d'Autriche; et pour assurer la tranquillité des puissances, il fut bien entendu que sous quelque prétexte ou cause que ce puisse être, aucune place des Pays-Bas, ci-devant Espagnols « ne pourrait jamais échoir à la couronne de France, ni à aucun prince ou princesse de la maison ou ligne de France » (4).

On ne s'en tint pas là ; une méfiance profonde envers la monarchie française subsistait dans la pensée de tous, et la préoccupation commune était de se couvrir d'un rempart contre le retour offensant de cette ambition toujours redoutée. La Belgique semblait en situation de remplir ce rôle. Pour l'y préparer, on décida que l'Autriche ne pourrait jamais aliéner ce territoire de quelque manière que ce fût; et la Hollande contribuerait à le garder en y entre-

(1) Tr. de la Quadruple-Alliance. ch. I. art. 2 et 3. — Acte de renonciation, donné à Vienne, le 16 sept. 1718.

(2) Tr. de Rastadt et de Bade, a. 4 et 6.

(3) Tr. d'Utrecht, France, Hollande, a. 7, 9.

(4) Tr. d'Utrecht, France, Hollande, a. 14. Tr. de Garantie, a. 10. — Comme le remarque, M. Giraud, on était plus sévère pour la Belgique que pour l'Espagne, car on n'interdisait pas au sang des Bourbons de régner à Madrid, mais seulement d'y cumuler deux couronnes, — Se rappeler les incidents de la candidature du duc de Nemours au trône de Belgique en 1830.

tenant de concert avec l'Empereur, 35.000 hommes (1). De plus, les États généraux devaient avoir « garnison *privative* » dans sept places des Pays-Bas, à l'exclusion des troupes impériales (2) : « Savante combinaison, remarque M. le duc de Broglie, qui prétend unir la force de deux États en chargeant l'un de monter la garde autour du camp retranché construit sur le territoire de l'autre » (3).

Les Provinces-Unies se hâtèrent d'accomplir les volontés de l'Europe. Elles firent alliance avec le canton de Berne et les ligues grises, qui s'engageaient à les défendre dans la barrière qui leur avait été donnée. Un article de ce traité d'alliance laisse paraître les liens étroits qui unissaient la Hollande à l'Angleterre : « Les troupes bernoises à la solde des États généraux, stipulait-il, ne serviront que sur terre. On ne pourra les transporter par mer dans aucun pays étranger : on excepte cependant le Royaume de la Grande-Bretagne, quand il s'agira de sa défense » (4). L'Angleterre s'engageait de son côté, à agir de toutes ses forces et à déclarer la guerre à l'agresseur des Hollandais (5).

Par cette union si intime avec son ancienne rivale, la Hollande s'abaissait. Comme la Suède, elle ne pesait plus beaucoup dans les destinées du monde. Ce ne sont du reste pas les seuls changements notables, qu'il y ait à signaler dans la société internationale à l'occasion des traités d'Utrecht.

Au point de vue juridique, ils semblent, d'après l'abbé de Mably, avoir consacré, au moins vaguement, le système

(1) T. de la Barrière, a. 1, 2, 3.
(2) *Id.* a. 4, 5, 6, 7 et 13.
(3) *Le dernier bienfait de la monarchie*, p. 487.
(4) Convention de la Haye du 5 janvier 1714.
(5) Tr. de Garantie, a. 14.

du Concert Européen. « Avant qu'il ne fût question, sur la fin du dernier siècle, de prendre des arrangements au sujet de la succession de Charles II, les princes ne s'étaient point encore avisés de régler les intérêts de leurs voisins sans les appeler, sans les consulter, sans discuter leurs droits (1), ni de se porter pour juges, quand ils ne pouvaient être que de simples médiateurs. Je sais que cette politique est commode, qu'elle est utile dans de certaines circonstances, parce qu'elle tranche des difficultés qu'il serait trop long de débrouiller ; mais elle sera toujours très pernicieuse. Elle affaiblit l'empire de la raison et de la bonne foi, qui n'est déjà que trop faible, elle donne tout à la force et à la convenance et rendant les droits équivoques et douteux, elle multiplie les prétentions et par conséquent les causes de brouillerie entre les puissances » (2). Cela laisse supposer que Mably n'aurait pas été partisan du véritable Concert Européen ; les critiques qu'il adresse sont toutefois prématurées : l'Europe n'était pas encore prête pour traiter avec ensemble et avec suite les affaires qui n'intéressaient qu'une des personnalités la composant ; et voici la situation du continent au lendemain de 1714. L'Autriche était très favorisée et quand en 1718, elle joignit la Sicile à Naples, et que dictant aux Turcs la paix de Passarowitz, elle obtint Belgrade et la Serbie du Nord, elle fut à l'apogée de son extension territoriale. L'Instruction du comte du Luc, du 3 janvier 1715, fait remarquer que « l'Empereur regarde comme autant d'usurpations faites sur lui, les Etats dont il n'est pas le maître ». Mais en s'accroissant, l'Autriche se disperse « et présente à ses adversaires autant de points d'agression » (3). Et

(1) Cpr avec le Congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818.
(2) *Op. cit.*, II, p. 44.
(3) Réal de Curban, *Science du Gouvernement*, VI, 485.

d'ailleurs, presque tout en elle est un sujet de faiblesse. Elle n'a rien de ce qui fait la personnalité de ses voisines : Elle n'est ni une nation (1), ni un État. M. Sorel a très bien dit : « Il n'y a pas de nation autrichienne.., Ce n'est pas un État, à proprement parler, car il n'y a pas d'institutions, ce n'est pas même un gouvernement, c'est une diplomatie administrative.

« L'Autriche ne gouverne ses provinces qu'en vue de l'Europe, elle n'a qu'un moyen de les maintenir, c'est celui par lequel l'Europe se contient : la pondération des forces opposées. C'est à cet Empire qu'il faut appliquer la définition que Michelet donnait de l'Allemagne : une petite Europe dans la grande.

« Il y a un Equilibre autrichien, comme il y a un Équilibre européen ; mais comme il se trouve dans les États autrichiens un souverain unique disposant d'une force armée, l'Équilibre y devient une vérité et y tient lieu de constitution. Il y entraîne les mêmes conséquences que dans la « République européenne ». La monarchie autrichienne est réduite à s'appliquer à soi-même les règles de conduite que dans leur perpétuelle rivalité, les puissances de l'Europe suivent les unes à l'égard des autres » (2).

La France restait après Utrecht, puissante et forte ; elle y avait même gagné en définitive de n'avoir plus de maison d'Autriche qu'en Allemagne, et le plus ardent foyer de la haine, le plus dangereux aussi, était en Espagne. De ce côté elle n'avait plus rien à craindre : les Espagnols, en quittant les Pays-Bas, cessaient d'avoir contre nous une cause permanente de guerre, et, après avoir été deux

(1) « L'Autriche n'est point une nation, disait le prince Gortchakoff ce n'est qu'un gouvernement. » (*La monarchie Austro-Hongroise et l'Equilibre européen. Rev. des deux-Mondes*, 15 oct. 1897).

(2) *Les mœurs politiques et les traditions*, p. 442. 443.

siècles nos ennemis, pouvaient devenir nos alliés. Libre sur sa frontière méridionale, la France pouvait porter ailleurs toutes ses forces.

Du reste, l'Angleterre, sa vieille ennemie se posait de plus en antagoniste de sa puissance. La Grande-Bretagne avait acquis à Utrecht de belles colonies, des points de contact avec l'Europe, et sur mer, une prépondérance qu'il sera difficile de détruire.

Comme la Hollande et comme la Suède, l'Espagne ne devait plus tenir l'un des premiers rôles sur la scène politique.

Par contre deux États nouveaux, la Prusse et la Russie, prennent place dans l'assemblée de l'Europe. Par un article séparé du traité d'Utrecht (1) la France reconnut l'électeur de Brandeboug, pour roi de Prusse. C'était alors sa seule ambition ; bientôt il en eût d'autres. Les nouveaux venus vont nécessairement influer sur le système général de la politique, et leurs forces s'ajoutant aux anciennes vont déranger la balance. D'ailleurs « les Etats qui sont en voie de formation ont toujours dans leur allure, quelque chose de faible et d'inquiet » (2) et cela encore contribuera à rendre l'Equilibre moins stable. Les jeunes nations, prussienne et russe, seront des facteurs, avec lesquels il faudra compter, et comme elles ont un ardent désir et une grande joie de vivre, on peut se figurer qu'elles se hâteront de prendre part à toutes les affaires de l'Europe ; sorties désormais de leur isolement, on les verra mêlées à toutes les querelles, tâcher de se créer une existence plus sûre et plus facile en agrandissant leur territoire et en fortifiant sans cesse leur puissance (3). L'œuvre des traités d'Utrecht

(1) L'art. I.

(2) Nettement, *Hist. de la Restauration*, I, 594.

(3) Sur la formation de la Prusse, V. Puget de la Serre, *Tableau*

fut salutaire : « Ils définirent, dit M. Giraud, et limitèrent le droit que peut donner l'intérêt de la sécurité générale des États, et concilièrent ainsi ce droit sacré avec le respect dû à l'indépendance des nations dans l'exercice intérieur de la souveraineté... Depuis, les éléments de l'Equilibre ont changé, mais les principes sont demeurés les mêmes » (1).

---

§ 3. — Le Règne de Louis XV.

I. — L'alliance prussienne.

Le jeu des alliances et l'Équilibre. — La guerre de succession de Pologne. — La Pragmatique Sanction. — La Prusse s'empare de la Silésie. — La France se joint à elle pour reprendre son ancienne politique et abaisser l'Autriche. — Appréciation de l'alliance prussienne par Mably et Favier. — Alliance de l'Autriche et de l'Angleterre. — M. de Puysieux caractérise la politique anglaise.

II. — L'alliance autrichienne.

L'Europe en 1748. — L'antagonisme de l'Angleterre et de la France. — Celle-ci cherche des alliances. — Le roi de Prusse l'abandonnant, elle est obligée de se rapprocher de l'Autriche. — Les préventions des esprits. — Ce que devait être l'alliance autrichienne. — Mal comprise, elle a causé la ruine française.

de l'Europe, p. 336. — E. Lavisse, *Etudes sur l'histoire de la Prusse. Les Princes colonisateurs de la Prusse.* — Louis XVIII disait de cette puissance : « L'ambition est pour elle une nécessité. » (Instructions à Talleyrand).

(1) *Op. cit.*, p. 1.

III. — Les partages polonais.

La situation en 1763. — Le droit public. — L'agrandissement est l'objet de la politique. — On empiète sur le voisin, et la balance étant détruite, d'autres Etats demandent des compensations. — Les tiers faibles les fournissent. — Les partages polonais. — Pourquoi la Pologne a été partagée. — L'anarchie de ce pays est un danger pour la Russie. — Elle interviendra pour sa sécurité. — La faiblesse de la Pologne est une autre cause d'intervention. — L'action française devant les agissements russes. — Pourquoi la Turquie ne défend pas la Pologne. — L'attitude autrichienne. — L'entente des trois cours du Nord. — Le premier partage. — Le second partage en 1792 et les conquêtes de la France. — L'insurrection polonaise de 1794. — L'Equilibre est-il responsable de ces démembrements ?

I

Les alliances sont le principal moyen de maintenir l'Équilibre et d'atténuer dans une certaine mesure les changements considérables qui se produisent dans les forces des États. Ces changements sont inséparables de l'existence; parce que les nations sont obligées de progresser pour vivre, et que cette évolution n'est pas égale pour toutes. Pour parer à cette inégalité, des relations nouvelles se font et se défont tour à tour dans la société internationale, suivant que la balance semble pencher d'un côté ou d'un autre.

En 1714, l'Angleterre, l'Autriche, la France étaient sorties de litige avec des forces à peu près égales : aucune d'entre elles n'avait le pouvoir d'en imposer aux autres. Elles semblaient heureuses de leur sort et désirer la paix. On le vit bien quand l'Espagne, dans le renouveau de vigueur que lui donnait le génie d'Albéroni, rêva de

reconquérir la prépondérance (1). Favier, presque un contemporain de cette politique, raconte la résistance de l'Europe devant cette ambition, et montre très bien le jeu des différentes forces continentales : « Les traités de Londres (1716), la Quadruple-Alliance (1718, Angleterre, Autriche, France, Provinces-Unies) avaient assuré à la France la tranquillité dont elle jouit pendant les premières années du règne du Roi. L'influence prépondérante de l'Angleterre dans cette alliance fut le lien qui tint si longtemps ensemble la France et l'Autriche. Dès que celle-ci entreprit de la rompre par le traité de Vienne (1725) en s'alliant avec l'Espagne et la Russie, celui de Hanovre en fit aussitôt la balance (1726, Angleterre, Hollande, France, Suède, Danemarck, Prusse). Le traité de Séville fut un nouveau contrepoids (1729) ; mais enfin tous ces balancements soutenaient l'Équilibre et maintenaient la paix » (2).

La guerre de succession de Pologne ne fut pas entreprise dans l'intérêt général. L'Angleterre et la Hollande restèrent neutres parce que l'ordre européen ne risquait pas d'être compromis. La France qui avait agi pour l'honneur de sa reine, y gagna à la paix de Vienne, sinon des territoires, du moins une grande influence. L'Autriche se tint pour satisfaite par la garantie que nous donnâmes à la *Pragmatique sanction.*

Par elle, l'empereur Charles VI avait institué sa fille Marie-Thérèse, unique héritière de ses États; et il s'était assuré l'approbation de l'Europe par une collection de traités.

(1) L'Espagne prétendait faire valoir ses droits à la couronne de France, si le jeune Louis XV venait à mourir.

(2) Favier, *Conjectures raisonnées...* II, *De la situation actuelle de la France dans le système politique relativement à la puissance fédérative.* I, 470.

C'était l'intérêt des puissances de ne pas morceler le domaine des Habsbourgs, qui formait au centre du continent un utile contrepoids; aussi la Pragmatique fut-elle, sans de grandes difficultés, acceptée *pro conservando duraturo in Europa æquilibrio* (1).

Pourtant « la mort de l'empereur Charles VI fit croire que le moment de l'anéantissement de (sa) maison était arrivé » (2). La Prusse oublia sa parole et se jeta sur la Silésie. La France se rappela seulement que de tout temps, depuis qu'elle avait conscience d'elle-même, elle avait poursuivi sans trêve l'abaissement de l'Autriche; elle vit dans la guerre naissante une occasion de l'abaisser encore et machinalement elle reprit sa vieille politique. Elle ne se rendit pas compte que la situation n'était plus ce qu'elle était un siècle plus tôt, que son ancienne ennemie était loin d'être redoutable, qu'en Espagne régnait un prince français et que l'empire de Charles-Quint ne pouvait plus revivre. Elle applaudit aux succès de la Prusse et croyant reconnaître en elle la nation sœur, avec laquelle elle devait poursuivre le même chemin, elle accepta son alliance. Tout le monde s'en félicita en France; l'abbé de Mably traduisait le sentiment public quand il écrivait :

« En combattant pour lui, le roi de Prusse va combattre pour nous; en conservant la Silésie, il mettra notre Lorraine et notre Alsace en sûreté, et peut-être comprendrons-nous un jour que nous devons le regarder comme notre allié naturel... Pour le bien de l'Europe il faut

(1) V. brochure de 1743 intitulée : *Réflexions touchant l'Équilibre de l'Europe*, et approuvant la Pragmatique Sanction. — Réal de Curban, VI, *Traité de la Politique*, p. 144.

(2) *Instruction du duc de Choiseul au comte de Choiseul-Praslin.*

désirer que la puissance prussienne se soutienne! » (1). Longtemps après, en 1773, on regrettait encore l'alliance prussienne et Favier l'exprimait à Louis XV « Avant la paix de Westphalie, l'Europe ne comptait dans le Nord que trois puissances : la Suède, le Danemarck et la Pologne. La Russie était inconnue et le duché de Prusse, fief de la Pologne, comme la Courlande, était ignoré comme elle. Mais dès que le grand Électeur de Brandebourg, Frédéric-Guillaume, eut secoué par le traité de Vehlau (1657) le joug de la vassalité... la maison de Brandebourg a tenu dans le nord un rang si considérable, qu'elle seule aujourd'hui serait en état d'y balancer l'autre puissance nouvelle (Russie) qui a pris l'ascendant sur cette partie de l'Europe.

« Dans l'Empire, le roi de Prusse avait balancé longtemps la Cour de Vienne; et tant que notre ancien système avait duré (c'est-à-dire l'alliance prussienne), cet Équilibre maintenu par notre impartialité, assurait la liberté et la tranquillité du Corps germanique, ainsi que le crédit, la considération de la France, et par conséquent sa dignité et sa prééminence dans l'ordre politique » (2).

L'Angleterre comprit mieux l'intérêt général de l'Europe. Elle resta d'abord neutre au début de la guerre de Succession d'Autriche; mais le pays, déjà doué d'esprit public, obligea le gouvernement à agir. Dans une brochure de Walpole, *Free Britain*, on lisait : « Notre liberté et notre bonheur dépendent d'un partage aussi égal que possible et d'un juste équilibre de pouvoir entre les princes de l'Europe : la nation britannique doit maintenir les puissances... C'est d'après ces principes que la *grande*

(1) *Droit public...*, dern. édit. ch. XV.
(2) *Conjectures*. Boutaric, II, p. 1 et 5.

alliance a été conclue contre Louis XIV... » (1). Bref la Grande-Bretagne s'allia avec l'Autriche (2) contre la Prusse et la France, qui avaient associé à leur politique l'Électeur Palatin, la Suède, l'Espagne.

L'instruction du marquis d'Hautefort du 14 septembre 1750 (3), caractérise après coup l'attitude anglaise: « L'Angleterre et la Hollande se croient spécialement intéressées au maintien de l'Equilibre de pouvoir, regardant la cour de Vienne, comme la seule puissance qui, aidée de leurs secours, soit en état de contrebalancer les forces de la maison de Bourbon, et c'est par cette raison à laquelle les Anglais et les Hollandais paraissent attacher leur sûreté personnelle, qu'ils ont été depuis si longtemps les alliés constants de la maison d'Autriche... Des circonstances momentanées ont paru en 1725 changer à cet égard les dispositions des puissances dites maritimes (4), mais elles ne tardèrent pas, en 1731 et en 1732, à revenir à leur ancien système, en garantissant la pragmatique sanction. Les efforts immenses que ces deux puissances ont fait pendant la dernière guerre pour empêcher le démembrement de la succession autrichienne prouvent... leurs dispositions... Elles ont eu le regret de voir passer la Silésie entre les mains du roi de Prusse; et c'est un motif de plus pour elles de s'attacher encore plus étroitement à la cour de Vienne. »

(1) Cité par Nys, R. D. I. XXV, p. 55. V. *suprà*, p. 93 et 95.

(2) Le Piémont et la Hollande s'unirent à l'Angleterre. (Traité de Worms, 1743).

(3) M. de Puysieux étant ministre des affaires étrangères. (*Recueil des Instructions*, Autriche, p. 310, 311).

(4) V. p. 81.

II

Personne n'ignore que nous n'eûmes pas à nous louer outre mesure d'avoir donné notre amitié à Frédéric de Prusse qui, trouvant deux fois avantage à traiter sans nous, nous avait abandonnés avec un remarquable sans-gêne. Mais le premier moment d'humeur passé, nous ne lui gardâmes pas rancune et Voltaire qui trace un tableau de l'Europe en 1748 compte toujours la Prusse au nombre de nos amis : « Après la paix d'Aix-la-Chapelle, l'Europe se trouva partagée entre deux grands partis qui se ménageaient l'un l'autre et qui soutenaient chacun de leur côté cette balance politique, ce prétexte de tant de guerres, laquelle devait assurer une éternelle paix. Les Etats de l'Impératrice-reine de Hongrie et une partie de l'Allemagne, la Russie, l'Angleterre, la Hollande et la Sardaigne composaient une de ses factions ; l'autre était formée par la France, l'Espagne, les Deux-Siciles, la Prusse et la Suède. Toutes les puissances restèrent armées. On espéra un repos durable par la crainte que ces deux moitiés de l'Europe semblaient inspirer l'une à l'autre » (1).

Il n'y avait pourtant pas une démarcation aussi profonde que Voltaire semble le laisser entendre. Une seule chose était vraie dans cette ligne de séparation établie entre les puissances ; c'était le grand antagonisme qui s'élevait entre la France et la Grande-Bretagne. Cette rivalité naissante allait bouleverser le monde européen et substituer aux anciennes alliances de nouvelles combinaisons qui parurent d'abord plus fécondes, mais extraordinaires.

On peut remarquer dès 1750, par l'instruction donnée au marquis d'Hautefort, ambassadeur du roi de France à

(1) *Siècle de Louis XV*.

Vienne, qu'une détente s'était produite dans les rapports de ce cabinet et de celui de Versailles. Cette instruction nous fait connaître en même temps l'opinion des hommes d'Etat de l'époque sur la théorie de l'Equilibre. « Le Roi n'est nullement affecté, lit-on, des anciennes défiances, qui, depuis le règne de Charles-Quint, avaient fait regarder la maison d'Autriche comme une rivale dangereuse et implacable de la maison de France ; l'inimitié entre ces ces deux principales puissances ne doit plus être une raison d'Etat. »

A ces intentions conciliantes de la France, il y a un obstacle, c'est l'Angleterre qui est désormais la seule rivale de la France, et qui demeure alliée à l'Autriche sous le prétexte de l'Equilibre européen. Le ministère français critique vivement la portée que l'on donne à cette expression et le système politique que l'on prétend en déduire : « L'Equilibre de pouvoir en Europe est le mot de ralliement qui réunit dans un même concert de mesures, quoique par des motifs fort différents, les Cours de Vienne et de Londres, les Etats généraux des Provinces-Unies et la plupart des princes d'Allemagne. Quoique cet Equilibre soit, à dire vrai, une chose de pure opinion, que chacun interprète suivant ses vues et ses intérêts particuliers, il a cependant toujours servi de prétexte et de mobile aux ligues qui se sont formées et renouvelées contre la France depuis prés de 80 ans. » En réalité, ces puissances ne songent qu'à s'agrandir (1).

L'Instruction du marquis d'Aubeterre (1753) (2), achève ce tableau : « (Les puissances) cherchent à voiler leur ambition sous le manteau spécieux du maintien de l'Equilibre de l'Europe. Ce système pouvait avoir quelque

(1) Introduct. aux *Instructions*, Autriche, p. 22.
(2) *Op. cit.*, p. 23.

apparence de réalité dans ces temps, où la rivalité des Maisons de France et d'Autriche faisait l'objet des attentions et des inquiétudes de toutes les autres puissances... mais aujourd'hui le roi ne songe qu'à vivre dans la meilleure intelligence avec l'Impératrice-Reine. »

Pourtant, lorsqu'en 1755, le comte de Broglie nouait des alliances contre les provocations anglaises, il ne songea pas à l'Autriche. Au contraire, comme pour l'opposer à la Grande-Bretagne, il se promettait de donner à la Prusse le Hanovre et la garantie de la Silésie, il devait compter Marie-Thérèse au nombre des ennemis de la France, car l'Impératrice ne pardonnait pas « au marquis de Brandebourg » de lui avoir pris sa plus belle province.

Il arriva que cet allié des plus équivoques passa aux Anglais contre nous ; cette défection devait changer tous les plans : « C'est un objet principal, dit alors le comte de Broglie, en 1756, de s'opposer à l'agrandissement du roi de Prusse » (1). De plus, l'Angleterre ayant la Prusse, il importait pour maintenir l'Equilibre que la France eût l'Autriche. Le 1^er mai 1756, se conclut cette fameuse alliance (2). L'objet en était purement défensif, nous ne le comprîmes pas et nous fûmes dupes.

Ce n'était pas la première fois que le gouvernement français avait songé à lier partie avec le cabinet autrichien. Déjà, le 3 janvier 1715, M. de Torcy, ministre des affaires étrangères, dans son instruction au comte de Luc partant pour Vienne, avait émis l'idée que : « les deux Cours pourraient établir une entente qui leur assurerait le gouvernement de l'Empire et de l'Europe » (3) ; et on se rap-

(1) Sorel. *Essais d'histoire et de critique,* p. 173.

(2) La Russie, la Suède, l'Empire, entrèrent dans la coalition l'année suivante.

(3) *Recueil des instructions.* Autriche, Introd. p. 16.

pelle aussi la quadruple alliance de 1717-1718, où l'Autriche fut avec nous contre l'Espagne. Mais ces alliances n'étaient point aussi effectives que celle de 1756 ; et bien que celle-ci fût née nécessairement de la situation de l'Europe et de la versatilité du roi de Prusse, telle était pourtant la force de l'habitude, qu'on ne put s'accoutumer en France à voir les Bourbons tendre la main aux Habsbourgs. « L'union de deux puissances, dont la rivalité depuis plus de deux siècles servait de règle et de boussole à la politique des autres Cours, devait faire prendre une face nouvelle aux affaires de l'Europe... tout l'ancien système de l'Equilibre était renversé » (1).

Le ministère français exprimait la même idée dans ses notes confidentielles à ses ambassadeurs, et semblait s'excuser de l'alliance et de l'amitié nouvelles.

« En s'unissant étroitement à la cour de Vienne on peut dire que le roi a changé le système politique de l'Europe; mais on aurait tort de penser qu'il eût altéré le système de la France. L'objet politique de cette couronne a été et sera toujours de jouer en Europe le rôle supérieur qui convient à son ancienneté, à sa dignité et à sa grandeur, d'abaisser toute puissance qui tenterait de s'élever au dessus d'elle; soit en voulant usurper ses possessions, soit en s'arrogeant une injuste prééminence, soit enfin en cherchant à lui enlever son influence et son crédit dans les affaires générales » (2).

Les désastres de la guerre de sept ans ne purent qu'affermir les préventions des esprits. L'alliance en elle-même n'en était pas responsable; elle était une bonne chose et, bien appliquée, nous eût rendu beaucoup de services. Nos

(1) Mably, *Droit public*... nouv. édit. III, p. 259-260.

(2) Instruction du comte de Stainville, 1757, *op. cit.* Introduction, p. 24.

hommes d'État n'en comprirent point le sens; et pourtant les avertissements dans la nation ne leur manquèrent pas. Favier a exposé, beaucoup plus tard, en 1773, quelle eût dû être l'attitude de la France après la paix d'Aix-la-Chapelle :

« La France allait redevenir pour l'Empire un point d'appui fixe, une protection assurée dans tous les cas d'atteinte, soit aux lois, aux constitutions du corps entier, soit aux droits et prérogatives de chaque membre... On l'a déjà remarqué : la Puissance (1) nouvellement agrandie et mise dans l'empire, en équilibre avec l'Autriche, ne semblait pas avoir acquis une consistance assez ferme pour se maintenir elle-même et pour soutenir sa balance sans l'appui ou du moins sans le concours de la France. D'autres membres puissants du corps germanique, la Saxe, la Bavière, la maison Palatine avaient un intérêt commun au maintien de cette balance et de la prépondérance de la France, toutes les fois qu'il lui plairait de la faire pencher d'un côté ou de l'autre. Par là, elles étaient également à couvert des entreprises de l'une ou de l'autre des deux puissances opposées... Depuis (l'alliance autrichienne), il ne faut pas croire que le corps germanique attende encore de la France aucune protection » (2). En d'autres termes, il aurait fallu que l'alliance autrichienne ne fût pas au bénéfice seul de l'Autriche; nous aurions dû ne pas nous livrer entièrement à elle, mais nous faire désirer; nous aurions dû comprendre surtout, que nos sacrifices en faveur de cette maison, loin de nous rapporter, ruinaient notre influence et notre prestige auprès des Princes Allemands. Voilà dans quels sens, semble-t-il, le comte de Broglie avait compris l'amitié du

(1) La Prusse.
(2) Favier, *Conjectures... op. cit...* II, 124.

roi et de l'impératrice-reine. Quand il se disculpait d'avoir fait écrire les *Conjectures* en haine de l'alliance, il affirmait au contraire que le but de ce travail « ne fut jamais... de renverser cet édifice politique (l'alliance), mais uniquement de poser une base sur laquelle il semblait possible et même indispensable de l'affermir et de le consolider » (1).

Ainsi envisagé, notre accord avec l'Autriche aurait pu avoir des résultats féconds, et n'aurait pas entraîné ces déplorables traités de 1763, qui consacraient notre ruine et faisaient la grandeur anglaise.

Dans la guerre de sept ans, l'Équilibre a seulement formé les alliances du commencement de la lutte ; mais celle-ci ne fut entreprise que par ambition pure et aucun intérêt légitime ou d'ordre général ne paraît l'avoir exigée.

III

« Ce ne fut proprement qu'après la paix de Huberstbourg, dit Ancillon, que le système politique de l'Europe s'assit sur ces véritables bases. Depuis cette époque, on n'a plus craint la domination d'une seule puissance. Cinq grandes puissances (2) capables d'attaquer et de se défendre avec succès, s'observent d'un œil attentif, offrent des points d'appui à tous les États du second rang et paraissent assurer la stabilité de l'Europe. L'ambition de chacune d'elles peut encore former des projets à la liberté des nations, mais les autres puissances les com-

(1) Mémoire présenté à MM. les comtes du Muy et de Vergennes, le 1er mars 1775. — Boutaric, *Correspondance secrète*, II, 475.

(2) On place quelquefois ici l'origine du concert européen.

battent ou les déjouent (1). » Ces lignes sur la situation en 1763 ne cachent point d'ironie secrète; mais n'expriment qu'une apparence. Un désir immodéré de conquêtes se manifeste bientôt chez toutes les nations, surtout chez les plus jeunes; pour mieux dire, celles-ci avec toute la vigueur de leur jeunesse, vont inspirer aux autres le goût des aventures. Par une conséquence naturelle, on en vient à considérer l'idée de la grandeur de l'État, comme intimement liée à celle de l'étendue de l'État :

« Celui qui ne gagne rien, perd » ! écrivait Catherine II à Grimm (2). — Puis de nouveaux principes se font jour à travers les vieilles formules de droit public international. « Les convenances de l'Europe sont le droit » (3), dira plus tard l'empereur Alexandre à Talleyrand. Ce n'était pas tout à fait vrai en 1815, mais au XVIII^e siècle, c'était une expression courante et exacte. La raison d'État était la seule règle des Gouvernements et il devait lui être tout pardonné.

Frédéric II publiait en février 1772 un *Dialogue des Morts* entre Choiseul et Socrate; le philosophe y traitait le Duc de *scélérat*, et celui-ci répliquait : « Que votre tête pelée apprenne que les crimes d'État ne sont point des crimes et que tout ce qui donne de la gloire est grand... Monsieur le philosophe, sachez qu'il ne faut pas avoir la conscience étroite quand on gouverne le monde » (4).

Si les anciennes puissances avaient su comprendre leur véritable intérêt, elles n'auraient pas supporté la mise en pratique des nouvelles doctrines. — Mais parmi ces

(1) Fréd. Ancillon. *Tableau des révolutions*. I, 49.

(2) Sorel, *Europe et révolution*. I, p. 5.

(3) Talleyrand. *Mémoires. Correspondance avec Louis XVIII*, tome III.

(4) Sorel, *Question d'Orient*, p. 224.

puissances, l'Autriche était trop près de la Prusse et de la Russie qui menaient le mouvement, pour ne pas se laisser séduire et compromettre par elles. On sait que la France n'eut pas le courage d'agir. — Vieillie et usée avec son Roi, elle ne voulut pas suivre les conseils de l'Angleterre, qui seule en Europe, comprenant le danger, nous pressait de s'unir à elle pour une manifestation commune en faveur des anciennes traditions et de l'Équilibre qui menaçait de disparaître.

L'agrandissement est donc devenu pour certains Etats, dans la seconde partie du XVIII^e^ siècle, le seul objet de leur politique, et comme « les terrains vagues n'existent pas en Europe », il a bien fallu que les ambitieux s'y enrichissent aux dépens d'autrui. Un siècle plus tard, les mêmes avidités et les mêmes désirs se manifesteront chez les puissances de l'Europe. Mais, heureusement pour le continent, des perspectives nouvelles s'ouvriront à leur activité, et elles pourront y dépenser à loisir le trop plein de leur sève et de leur ardeur. L'Afrique offrit aux conquérants du XIX^e^ siècle les espaces sans maître, ou à des maîtres incapables et inconscients, qu'ils purent s'approprier sans secousse, comme sans regrets.

Tout cela manquait au XVIII^e^ siècle ; et les nations qui voulaient s'agrandir quand même, durent empiéter et prendre sur le voisin. C'est au moment où se produit cet empiètement, que l'Equilibre, qui dirige souverainement la diplomatie, intervient. La conquête nouvelle a détruit la balance des forces ; pour la rétablir, les Etats non conquérants réclament une augmentation égale de puissance ; et cette indemnité ne peut encore leur être fournie que par un tiers impuissant et inhabile, dont les droits auront été méconnus sans scrupule et avec la conscience d'avoir obéi à un grand principe de droit public. C'est le système des compensations, prélude inévitable des partages

et des démembrements. Cette théorie a de plus lointaines origines, mais elle n'eût jamais d'application aussi intense qu'à la fin du XVIII^e siècle.

Déjà, en 1848, on considérait « le démembrement d'un État, non plus comme une transaction entre des prétentions rivales et une conséquence forcée des guerres de succession, mais comme une ressource normale de la diplomatie, un moyen de prévenir les guerres en satisfaisant d'avance les ambitions qui menacent de se déchaîner » (1).

A Munster, à Osnabrüg on médiatisait et on sécularisait, pour arrondir les parts, les principautés et les évêchés ; plus tard, Louis XIV, l'Angleterre et l'Empereur se partageaient l'Espagne ; l'Autriche, en 1740, ne fut pas éloignée de subir le même sort (2), enfin, à l'époque que nous étudions, nous rencontrons l'acte le plus étrange et le plus remarquable que l'Equilibre paraît avoir commandé, les trois démembrements de la Pologne. Nous essayerons de rapporter les faits historiques relatifs à ces partages, en nous efforçant de répondre aux questions suivantes :

Pourquoi la Pologne a-t-elle été partagée ? Comment s'est effectué le démembrement ?

Dans la situation où se trouvait l'Europe et avec les mœurs qui caractérisaient, vers 1760, cette partie du monde, la Pologne, dans l'état d'anarchie où les vices de sa constitution l'avaient mise, devait nécessairement périr. Sa disparition du rang des États est donc la conséquence d'au moins deux causes évidentes : la situation européenne et la situation polonaise.

(1) Sorel, *Les Mœurs politiques*, I, 39.

(2) Proposition du comte de Belle-Isle au Conseil ; et traité de Nymphembourg avec la Prusse (18 mai 1741).

En Europe, toutes les puissances n'étaient pas également dévorées par l'ambition. L'Angleterre et la France, épuisées par la guerre de sept ans, ne demandaient qu'à soigner en paix leurs blessures.

L'Autriche et la Prusse, elles aussi, étaient dévastées, et la première désirait seulement mener une vie paisible et sans nouvelles luttes. Mais à côté d'elles grandissait une nation, la Russie, dont l'énergie n'ayant pu s'user encore dans les guerres continentales, n'en était que plus menaçante. Etant jeune, elle devait aimer et rechercher les querelles, et elle avait sur ses frontières un peuple qui ne devait que trop lui fournir de prétextes.. Le *liberum veto* avait peu à peu amené la Pologne au point d'extrême décadence qu'elle atteignait au lendemain de la paix de Paris de 1763. L'anarchie du pays, ses continuelles guerres civiles pouvaient constituer un danger pour l'empire moscovite ; et l'impératrice Catherine ne manqua pas de remarquer tout ce qu'avait de regrettable et de contagieux pour ses sujets l'existence sur ses frontières d'un pareil foyer de désordres. C'était une occasion pour elle d'intervenir, sa sécurité l'exigeait ; et la czarine trouvait dans cette obligation, prétexte à un acte qui devait à la fois tenter et masquer sa convoitise.

Tout le monde pensa à ce moment que l'absorption de la Pologne par la Russie ne serait plus qu'une question de jours. Une telle éventualité ne pouvait laisser indifférentes la Prusse et l'Autriche et il était bien certain qu'elles interviendraient au nom de l'Equilibre européen ; l'important était seulement de savoir comment se produirait cette intervention. Plus de cent ans auparavant, il avait déjà été question d'un démembrement de la Pologne, entre la Prusse, l'Autriche, la Russie. C'est de Flassan qui rapporte le fait dont on peut se convaincre par la correspondance

de M. de Pomponne en Suède (1) ; mais le projet n'eut pas de suite ; et ce ne fut qu'en 1763, à la veille de l'élection de Poniatowski, favori de l'impératrice Catherine qu'on parla de nouveau du partage polonais. On s'en émut en France, et le duc de Praslin crut devoir rassurer le conseil, assurant qu'il ne fallait point redouter un démembrement précisément parce que le pays était environné de puissances capables de le démembrer. A cela, le comte de Broglie répondit : « Une grande puissance, qui a un grand dessein, commence par l'exécuter malgré les clameurs... les autres aimeront mieux prendre leur part du gâteau, que de se battre pour le conserver aux Polonais... puis ces puissances resteront unies pour se maintenir dans leur usurpation » (2).

L'événement devait donner raison à ce raisonnement, mais il ne se produisit que huit ans plus tard et dans les actes qui le préparèrent on ne trouve nulle trace du principe de l'Équilibre.

Le nouveau roi de Pologne avait résolu de réorganiser son royaume et supprima d'abord le *liberum veto* ; Catherine trompée dans son attente de voir son voisin s'affaiblir, intervint alors pour faire rétablir la Constitution primitive et cette ingérence est la première atteinte portée à l'indépendance polonaise. Rien ne justifiait l'intervention russe : « Le droit d'intervention pour maintenir l'Equilibre, dit Wheaton, diffère totalement du droit d'intervention pour se garantir contre les suites des changements dans le gouvernement intérieur d'un autre pays. Le premier droit d'intervention peut être regardé comme une *sécurité des faibles contre les forts*, le second a été

(1) *Histoire raisonnée de la Diplomatie*, VII, 89.

(2) Duc de Broglie, *Le secret du roi*, II, 83. V. aussi Lavisse, *Vue générale*, p. 183.

trop souvent exercé par les forts contre les faibles. Les circonstances qui peuvent donner lieu à l'exercice du premier droit sont susceptibles d'être définies avec une certaine exactitude et sont en général établies par des preuves concluantes » (1). En Pologne, la Russie n'agissait même pas pour donner à ce pays un gouvernement plus fort, mais pour y perpétuer l'anarchie, afin d'arriver à une destruction totale. Devant cette attitude, les autres puissances avaient le droit d'intervenir au nom de l'Equilibre, et la France d'abord n'y manqua pas. Elle eut conscience du danger qui la menaçait, parce qu'elle avait compris que si un démembrement se produisait, toute la balance des forces en serait bouleversée à son détriment.

Elle pensa à une diversion de ses alliés traditionnels, la Suède et la Turquie. C'était en celle-ci surtout qu'elle espérait. Louis XV, qui, au moins secrètement, prenait grand intérêt à la liberté polonaise (2), s'étonnait que la Porte n'eut pas agi déjà d'elle-même, au nom de son propre intérêt. Dans un *Mémoire secret* (3), M. de Vergennes expliquait au Roi les motifs de cette abstention : « Il doit paraître étrange que la Porte, si intéressée à maintenir la Pologne dans son état de solidarité et d'indépendance, et à prévenir qu'aucune puissance ne puisse y usurper une influence aussi prédominante... ait été si lente à s'éclairer sur un intérêt aussi précieux... Le système d'équilibre qui tient l'Europe dans une vigilance

(1) *Hist. des Progrès du droit des gens*, II, 407.

(2) V, toute la *Correspondance secrète*, Boutaric. Le 10 sept. 1762, Louis XV écrivait à M. de Breteuil : « Vous savez déjà, et je le répéterai ici bien clairement, que l'objet de ma politique avec la Russie est de l'éloigner autant qu'il sera possible des affaires de l'Europe. » (Flassan, *Hist. de la Diplomatie*, VI, 340).

(3) *Politique de la France en Turquie*, en 1768. — Dans Ségur, *Politique de tous les cabinets de l'Europe*, III, p. 105 et s.

et peut-être dans une agitation continuelle, qui fait qu'on ne peut tirer un coup de fusil dans une de ces extrémités, sans qu'il retentisse aussitôt à l'autre; ce système est étranger aux Turcs *lesquels concentrés en eux-mêmes* et dans la vaste étendue de leur Empire, croient avoir dans leur puissance des motifs suffisants pour être indifférents à tout ce que nous désignons par intérêts relatifs, persuadés qu'ils auront toujours dans leurs ressources intérieures les moyens pour faire échouer les projets de ceux qui voudraient les attaquer dans leurs intérêts directs. »

Pourtant, sur les instances de Choiseul, la Porte déclara la guerre à la Russie, mais elle fut vaincue et dut subir une paix onéreuse. Les succès moscovites émurent l'Autriche et surtout la Prusse. La Pologne semblait définitivement perdue, et comme la sauver était difficile sinon impossible, il fallait atténuer en quelque mesure les résultats qui devaient être la conséquence de son absorption par le grand Empire du Nord; il n'y avait qu'un moyen, c'était de se partager ses dépouilles.

La France ne désespérait pas de sauver la Pologne; après l'échec de la Turquie, elle se tourna vers son alliée, l'Autriche, lui représentant qu'elles avaient le même intérêt à maintenir l'indépendance de la Pologne et à contenir l'ambition de la Russie (1). Mais l'empereur Joseph II fit la sourde oreille, et son ministre Kaunitz disait encore, à la veille de 1772, à notre ambassadeur que « l'Impératrice-Reine ne souffrirait pas que l'Équilibre fût rompu par un démembrement qui donnerait trop de prépondérance à des Cours voisines » (2).

(1) Instruction de M. Durand, 1770. *Intr. au recueil.* 25.

(2) Favier, *Conjectures raisonnées, op. cit.*, I, 467.

C'était parler à double entente et la France ne s'engagea pas plus avant. Le 19 février 1772, Marie-Thérèse apposa sa signature au bas du projet de Déclaration suivant, contresigné par l'Empereur : « S. M. l'Impératrice de de toutes les Russies et S. M. le Roi de Prusse ayant des droits et prétentions sur quelques Palatinats et districts de la Pologne, ainsi que nous avons de notre côté ; pour obvier à tout ce qui pourrait naître de difficultés à cet égard et altérer l'amitié et la bonne harmonie qui subsiste heureusement entre nous, nous nous promettons foi et parole de souverain, par le présent acte, signé de notre main : que quelles que puissent être l'étendue ou les bornes de nos prétentions respectives, les acquisitions qui pourront en résulter, *devront être parfaitement égales*, que la portion de l'un ne pourra pas excéder la portion de l'autre ; et que bien loin de mettre des obstacles aux mesures que chacun de nous pourrait juger devoir prendre pour réaliser ses prétentions, nous nous entr'aiderons au besoin, nous promettant en même temps le plus parfait secret sur le présent engagement réciproque » (1).

C'était, remarquait Favier « maintenir l'Équilibre aux dépens de qui il appartiendra » (2). Dans le premier partage, chaque puissance s'attribua ce qui lui était le plus nécessaire : la Prusse, poursuivant sa traditionnelle politique, prenait les bouches de la Vistule et les bords de cette rivière jusqu'à Thorn exclusivement, afin de faire disparaître les territoires polonais interposés entre la vieille Prusse et la Poméranie ; l'Autriche s'était emparée de la Galicie, formant le pied des Carpathes, la Russie de l'espace tant disputé au Moyen Age entre les Moscovites et les Polonais, c'est-à-dire l'ouverture

(1) Sorel, *Question d'Orient au XVIII^e siècle*, 224.
(2) *Conjectures raisonnées.*

placée entre Smolensk et Witebsk, entre les sources de la Dwina et celles du Dniéper, et un territoire au-delà de Jacobstadt à Rogaczew, c'est-à-dire la partie orientale de la Lithuanie.

La France demanda des explications. Le comte de Mercy, ambassadeur d'Autriche répondit « que sa Cour reconnaissait l'injustice (du partage) et que pour la diminuer, elle (avait) cru devoir y participer, imaginant que c'était l'unique moyen d'y mettre des bornes, et observant au surplus que la portion qui en reviendrait à ses maîtres était si disproportionnée avec les acquisitions des deux autres puissances, qu'ils ne pourraient voir qu'avec douleur un événement qui faisait pencher la balance à leur désavantage de la manière la plus sensible...» (1).

En 1792 la Russie intervint de nouveau en Pologne pour maintenir le *liberum veto*. Elle était appelée par quelques patriotes dissidents qui désiraient conserver l'ancienne constitution. La Prusse, malgré son alliance avec les Polonais, s'unit à la Russie et toutes deux exigèrent un dédommagement pour le service qu'on leur avait demandé. Elles donnèrent à l'Europe d'autres raisons de ce second partage ; la France, disaient-elles, avait détruit l'Equilibre par ses conquêtes ; les Cours du Nord devaient le rétablir en augmentant leurs forces. Tels furent les causes apparentes de ce second partage ; apparentes, parce que quand il fut décidé, la France n'avait pas encore effrayé le monde par ses conquêtes. L'Autriche qui n'était pas intervenue devait recevoir ailleurs ses compensations : « L'Empereur, écrivait Thugut, est disposé

(1) *Mémoire du comte de Broglie au roi, sur la paix du Nord, le démembrement de la Pologne et les suites que ces événements peuvent avoir sur le système politique de la France.* Remis le 7 juin 1772. — Boutaric, *op. cit*, I, 436.

à accéder au traité de partage du 23 janvier (1793), mais il entend que le Roi (de Prusse) lui garantisse en France des acquisitions équivalentes à celles que ce traité procure en Pologne à la Prusse » (1).

Les victoires françaises rendirent vaines ces promesses.

L'insurrection polonaise de 1794, donna lieu à la dernière spoliation à laquelle l'Autriche se hâta de participer. Le 3 janvier 1795, le partage fut officiellement accompli, et la part de chacun définitivement fixée (2). La Prusse s'attribuait le grand-duché de Posen, indispensable pour lier la Silésie et la vieille Prusse; elle ajoutait à cette province toute la partie de la Lithuanie qui s'étend jusqu'au Niémen, de Drogitchin à Kowno, et enfin Varsovie elle-même, qu'on avait refusée à la Russie pour que celle-ci, destinée à avoir la plus grande partie du corps, n'eût pas aussi la tête (3). L'Autriche descendait la Vistule, à gauche jusqu'à la Pilica, à droite jusqu'au Bug. La Russie avait tout le reste, c'est-à-dire la Lithuanie entière, la Volhynie, la Podolie, etc...

Le même jour, on autorisait encore l'Autriche à compenser les bénéfices obtenus par la Prusse et la Russie en 1793, en prenant des équivalents en France, et si elle n'y réussissait pas, on l'assurait qu'on ne s'opposerait point à ce qu'elle se dédommageât sur Venise ou *ailleurs*.

Dans un instrument séparé, Catherine et François contractaient une alliance secrète contre la Prusse et renouvelaient leurs anciens traités contre la Turquie.

De cette désastreuse politique, on a rendu responsable

(1) *Archiv. für œsterreischiche geschichte*, t. XLII, article de Vivenot sur Thugut. Thugut à Cobenzl le 18 déc. 1793. — Sorel, *Les limites naturelles*, IV, 44.

(2) Nous donnons ensemble les résultats des deux derniers partages.

(3) Thiers, *Consulat et Empire*, XVIII, 538.

l'Equilibre européen. Ce principe, dit-on, guidait la diplomatie, et celle-ci est restée presque impassible devant le spectacle qui se déroulait devant elle ; bien plus, ajoute-t-on, les puissances criminelles agissaient précisément au nom de l'Equilibre, et confondaient « l'équité de l'acte avec l'égalité des parts, la justice de l'opération avec la justesse de la balance » (1). L'Equilibre n'est donc pas capable d'assurer la tranquillité de l'Europe.

Nous ne voulons ici, que signaler ces critiques ; nous les examinerons et nous les apprécierons dans la seconde partie de cette étude, où nous analyserons en même temps toutes les observations dont notre théorie a été l'objet.

---

§ 4. — Les frontières naturelles.

I. — Le relèvement de la France.

La France, les Cours du Nord, l'Empire. — La politique de de Vergennes.— Son mémoire à Louis XVI.— La ligue des princes allemands.

II. — Traité de Bâle 1795.

La Révolution française. — Manifeste de la coalition de 1792. — La Prusse abandonne ses alliés. — Négociations à Bâle. — Le système des frontières naturelles et la Convention. — Incertitudes du Comité de salut public. — La rive gauche du Rhin et ses conséquences. — Nécessité de cette acquisition, l'ancienne politique française. — Il importe de compenser les avantages procurés par les partages polonais. — L'Europe va se trouver dans l'obligation de lutter contre l'hégémonie de la France.

---

(1) Sorel, *les mœurs politiques*, I, 41.

I

La politique de Louis XV avait considérablement amoindri l'influence française ; par contre la Prusse, la Russie, l'Autriche avaient grandi. Ces trois puissances militaires se partagent l'Orient, « elles ont mis de l'ordre à leur façon dans le chaos. Par là même leurs destinées sont associées dans une certaine mesure. Ensemble, elles ont modifié l'histoire politique de l'Europe, en ruinant la prépondérance de la France par la destruction et l'amoindrissement des États que notre politique tenait au bout de ses fils » (1). En Allemagne même, l'équilibre existe entre l'Autriche et la Prusse, mais, fait remarquer Favier, « la France autrefois en tenait la balance, il n'est plus temps de la reprendre ; les deux puissances d'Allemagne étant une fois d'accord entre elles pour y dominer de concert, celles du second ordre dans le corps germanique n'ont plus que le choix de la servitude pour acheter à ce prix la protection de l'une ou de l'autre de ces deux puissances dominantes. Un tiers quelconque serait fort mal venu à s'immiscer désormais dans les affaires de l'Empire... » (2). C'était toute la garantie des traités de Westphalie, « un des plus beaux fleurons de la couronne de France » (3), qui disparaissait ; et avec elle un des moyens les plus efficaces que nous ayons pour contenir l'ambition et l'inquiétude des grandes puissances d'Allemagne. Les princes nous avaient vus soutenir leurs prérogatives ; et malgré leurs

(1) Lavisse, *Vue générale...*, p. 183.
(2) *Conjectures...*, II, 129.
(3) Instruction du baron de Breteuil..., *op. cit.* p. 480

défiances passagères, ils revenaient vers nous dans leur détresse.

De Vergennes sut relever la France. Il reprit la vieille et sage politique classique, fonder la suprématie française sur la clientèle des États moyens; réaliser l'Équilibre avec la France pour tenir la balance. Aussi, quand l'Empereur Joseph II, afin de nous décider à lui laisser prendre la Bavière — c'était les beaux jours du système co-partageant — insinua qu'il payerait notre complaisance par une partie des Pays-Bas, Vergennes dans un mémoire à Louis XVI (12 avril 1777) déclara que les pays du Rhin étaient très tentants, qu'ils se prêtaient d'une merveilleuse façon à l'arrondissement de la France ; mais par cette annexion la France demeurerait sans politique, dans une Europe livrée à l'anarchie. Renonçant désormais aux conquêtes, la France contraindra les autres à y renoncer aussi. Son désintéressement fera sa grandeur. Entourée des États secondaires, elle sera l'arbitre de la paix et il dépendra d'elle de conserver entre les puissances un équilibre qui quelque large que fût la part qui lui serait faite, ne saurait être modifié qu'à son détriment (1).

« La France, disait encore de Vergennes, constituée comme elle est, doit craindre les agrandissements bien plus que les ambitionner. Plus d'étendue serait un poids placé aux extrémités qui affaiblirait le centre. Elle a en elle-même ce qui constitue la puissance réelle » (2).

En 1785, l'empereur Joseph II renouvela ses desseins sur la Bavière, par l'échange proposé de la Belgique pour l'Électorat ; et il offrait à Louis XVI le Luxembourg. Le roi de France refusa et il encouragea même le *Fürstenbund* formé par Frédéric II, entre la Saxe, la Hesse, le

(1) Flassan, *Histoire*, VI, 126.

(2) De Pradt, *Hist. du Congrès de Vienne*, I, 110.

Hanovre et plusieurs autres États allemands pour la garantie de la Constitution de l'Empire (1). Cette ligue est un fait remarquable dans l'histoire de la Prusse, elle aurait pu effectuer une Révolution complète dans les affaires intérieures de l'Allemagne, si elle n'avait pas été balancée par les événements plus graves de la Révolution française.

II

Le 25 juin 1792, la première coalition, dirigée contre la France, lançait le manifeste suivant, qui est un bel hommage rendu à l'Équilibre. Les alliés reconnaissaient qu'il « n'était aucune puissance intéressée au maintien de l'Équilibre de l'Europe, à laquelle il pouvait être indifférent de voir le royaume de France, qui formait jadis un poids si considérable dans cette grande balance, livré plus longtemps aux agitations intérieures et aux horreurs du désordre et de l'anarchie, qui avaient, pour ainsi dire, anéanti son existence politique » (2).

Les armes des alliés ne furent pas heureuses, et la Prusse, lasse la première, abandonna la coalition (3), pour traiter séparément avec la France. Elle agit ainsi par jalousie mesquine, par intérêt personnel mal compris, elle eût été heureuse de voir l'Autriche écrasée; telle fut la première rupture d'Équilibre; Iéna en fut plus tard la conséquence. Les conférences pour la paix s'ouvrirent à

(1) Schoell, *Hist. abrégé des traités*, ch. XIX, §§ 1, 2. — Ch. de Martens, *Nouvelles causes célèbres du droit des gens*, I, p. 210, 469.

(2) Dans Wheaton, *Histoire*, II, 12.

(3) L'Espagne traita aussi à Bâle, mais les dispositions qui furent prises n'eurent pas d'influence sur le système général de l'Europe.

Bâle et le Comité de Salut Public put y développer à loisir le principe nouveau et accidentel, qui devait diriger désormais la politique française dans ses relations extérieures. Rousseau avait dit : « La situation des montagnes de l'Europe, des mers et des fleuves qui servent de bornes aux nations qui l'habitent, semble avoir décidé du nombre et de la grandeur de ces nations et l'on peut dire que l'ordre politique de cette partie du monde est à certains égards l'ouvrage de la nature » (1). Et Cambacérès redisait à la Convention le 13 ventôse (3 mars), la France ne poursuit ni « des arrangements de convenance ou d'astuce, ni des balancements artificiels de restitutions ou d'indemnités, — ces garanties, qui ne garantissent rien ». Elle ne veut que les limites nécessaires à sa sécurité, elle les tracera selon la loi suprême des nations, la loi naturelle. « La République a des limites naturelles... Vous examinerez, si les conseils de la nature et l'expérience des siècles ne demandent point que vous traciez d'une main sûre les limites de la République française, si l'exécution de ce grand dessein ne doit pas être la base et la garantie de la paix universelle » (2).

Le traité de Bâle fut signé sur ces entrefaites, le 16 germinal (5 avril). Il stipulait que les troupes françaises continueraient d'occuper les États prussiens sur la rive gauche du Rhin, que tout arrangement définitif à l'égard de ces derniers territoires serait ajourné jusqu'à la pacification générale entre la France et l'Empire. Les articles secrets portaient que si, à la pacification générale avec l'Empire, la France conservait la rive gauche du Rhin, le roi de Prusse s'entendrait avec la République pour l'in-

(1) *Extrait du projet de paix perpétuelle...*
(2) Cité par Sorel, *op. cit.*, IV, 260.

demnité qu'il aurait à recevoir. L'Allemagne du Nord était neutralisée sous la garantie du roi de Prusse. (1)

La paix de Bâle ne réglait donc rien d'une manière définitive. Le Comité de Salut Public hésitait sur les conditions de la paix générale ; il se sentait pris de scrupules devant l'abandon du système de l'Équilibre, qui avait fondé la véritable grandeur française ; et prêts à le remplacer en donnant à la France ses frontières naturelles, les plus habiles dans le gouvernement doutaient du succès de la combinaison, au risque de se compromettre avec « la faction des anciennes limites ».

La situation est bien exposée dans une lettre du Comité à Le Hoc, ministre en Suède : « Ce serait une grande question à discuter, s'il convient à nos intérêts d'accroître... la puissance de la Prusse pour opposer à l'Autriche un voisin plus redoutable... Est-il utile que le système fédératif de l'Allemagne soit conservé dans son intégrité ? Avons-nous intérêt de détruire les États subalternes, les Électorats cléricaux pour en agrandir ou en composer d'autres États de premier rang ? Ces propositions tiennent en grande partie à la conservation de la rive gauche du Rhin ou à notre renonciation à nos conquêtes » (2).

En portant nos frontières jusqu'au Rhin, nous devions donc d'abord indemniser la Prusse ; puis, si pour compléter notre frontière, nous prenions toute la Belgique, on savait que l'Autriche ne manquerait pas de réclamer des compensations, que la Bavière seule pouvait fournir.

Barthélémy, notre agent à Bâle, s'élevait contre de pareilles combinaisons. L'Autriche, disait-il (3), prend la

(1) De Clercq, I, 232, s.

(2) Sorel, *op. cit.*, IV, 423. — (Instruction. germinal 1795).

(3) *Rev. historique*, XVIII, p. 285, 289. — Barthélémy au comité de salut public, 18 messidor.

Bavière, la voilà concentrée en Allemagne, et c'est pour dominer l'Allemagne qu'elle tient à s'y concentrer. Cependant pour gagner la Prusse à cette combinaison qu'elle redoute, pour faire contrepoids à la puissance autrichienne ainsi accrue, « il faudra augmenter prodigieusement celle du roi de Prusse », la Prusse envahira à son tour ses voisins. L'Autriche pour garder la prééminence « se livrera tout de suite à son goût pour le brigandage » les petits États disparaîtront, Venise tremble déjà. Il n'y aura qu'un cri en Allemagne contre nous. La France perdra ses clients, elle verra disparaître sous ses propres coups les États secondaires, son ouvrage et sa sauvegarde.

En résumé, toute la question des frontières naturelles se ramenait à l'opportunité de l'acquisition de la rive gauche du Rhin. Les esprits étaient partagés, mais l'immense majorité désirait cette acquisition et la plupart la considéraient comme une nécessité. De tout temps, ce fut le rêve des hommes d'État français de confondre la France avec la Gaule. « Jusqu'où allait la Gaule, jusque là doit aller la France », disait Henri IV; les pays du Rhin avaient toujours paru nous appartenir légitimement, et l'annexion de la Lorraine et de l'Alsace fut considérée en 1648, comme une simple restitution. De plus, la limite du Rhin était exigée par le nouveau principe qui allait guider la politique et il fallait à la République un territoire plus grand que celui de l'ancien royaume. Napoléon le savait et si dans la campagne de France, il refusa sans cesse de traiter, c'est parce qu'un représentant de la Révolution ne pouvait s'astreindre à régner dans un pays ramené aux « anciennes limites » (1).

La limite du Rhin semblait aussi pouvoir seule nous assurer la paix; enfin, il importait de compenser les

(1) Mignet, *Notices et portraits, Talleyrand.*

avantages dont avaient bénéficié les Cours du Nord par le fait des trois partages Polonais et la rive gauche constituait un ample dédommagement; et c'est même parce qu'elle dépassait la mesure qu'il allait falloir indemniser de nouveau la Prusse et l'Autriche. Par là, on détruisait toute l'économie des traités de Westphalie, car c'était en sécularisant et en médiatisant l'Allemagne, qu'on satisferait tout le monde.

La Convention ne fut pas arrêtée par ces réflexions ; le 9 vendémiaire (10 octobre), elle vota par acclamation le décret impliquant les limites naturelles : Pays-Bas, Luxembourg, Rhin. C'était une atteinte grave portée à l'Équilibre de l'Europe, mais toute au profit de la France. Néanmoins cette violation d'un principe nécessaire à la sûreté générale allait entraîner d'inévitables guerres. Nous étions trop menaçants, pour que le continent ne cherchât pas à nous ramener dans de plus justes frontières.

Il ne sut pas d'abord s'unir contre nous. La Prusse crut avoir réalisé ses destinées, en séparant, à la paix de Bâle, les États du Nord de ceux du Midi par une ligne de neutralité « qui n'était qu'un nouveau tracé de confédération du Nord » ; mais elle était en avance de près d'un siècle; en abandonnant la coalition, en ratifiant une rupture d'Équilibre, elle ne fit pas preuve de sagesse. L'isolement des diverses puissances européennes pendant la Révolution française a causé l'hégémonie de la France. On croit être revenu aux origines, alors que les peuples ne savent pas confondre l'intérêt personnel avec l'intérêt général. Quand ils virent leur erreur, Napoléon avait déjà remplacé Bonaparte, et les coalitions n'eurent alors d'autres conséquences que d'étendre les frontières de l'Empire, les barrières nouvelles paraissant plus simples, plus régulières et toujours plus naturelles.

CHAPITRE III

LES TRAITÉS DE VIENNE 1813-1848

§ 1. — La Fin de l'Empire

Les coalitions successives de l'Europe contre Napoléon. — Désir universel d'un équilibre nouveau.

I. — Congrès de Prague et de Châtillon.

L'échec des conférences de Prague et la dernière coalition. — Remarquable déclaration faite à Francfort par les alliés. — Ouverture des négociations à Châtillon. — Le concert européen et le grand traité de Chaumont. — Réponse du plénipotentiaire français à l'ultimatum de l'Europe. — Explications sur la grandeur française. — Déclaration de Vitry.

II. — Le traité de Paris, 30 mai 1814.

Les limites du 1er janvier 1792. — L'article I secret du traité de Paris exclut la France des délibérations du Congrès de Vienne.

En 1801, au lendemain de la paix de Lunéville (9 février), Metternich fut envoyé près de la Cour de Saxe. C'était son début dans la carrière. Il rédigea lui-même ses instructions : « Nous sommes loin de voir rétablir l'Équi-

libre européen et avec lui le repos général. Il faut que l'extension extraordinaire des possessions de la France subisse des modifications » (1). Il n'est pas difficile de suivre l'exécution de ce plan dans la politique de l'Europe jusqu'en 1813. L'Angleterre, avec une ténacité remarquable, a été l'âme des coalitions : fidèle à son ancienne politique, elle a toujours voulu rétablir la balance, et seule, ne s'est jamais compromise avec le conquérant.

La première, elle donna, par la rupture de la paix d'Amiens, le signal des grandes luttes.

L'Autriche la suivit bientôt avec la Russie, la Suède et Naples. La Prusse fit une véritable défection, et l'armée européenne fut battue à cause d'elle. L'année suivante, la Prusse unit contre nous la Russie, la Suède, l'Angleterre, ce fut une nouvelle défaite : alors, à Tilsitt, nous fîmes alliance avec les Russes et le monde fut partagé entre les deux Empires.

Quand le désastre de la campagne de Russie eut permis à l'Europe d'agir et de parler librement, le rétablissement de l'Équilibre fut sa seule pensée; tous les documents officiels ou officieux de l'époque parlent de cette restauration, la souhaitent ardemment, la considèrent comme le plus « noble but de leurs efforts » (2).

I

Devant la déroute des Français, Metternich proposa à Napoléon la médiation de l'Autriche, et des conférences s'ouvrirent à Prague, le 29 juillet 1813. On offrit à Napoléon

(1) Sorel, *Essais d'Histoire*, p. 27.
(2) Déclaration de Vitry, 25 mars.

la frontière du Rhin, la Hollande et l'Italie. C'était des conditions singulièrement avantageuses et peu conformes à l'Équilibre (1). L'Empereur les trouva pourtant exagérées, et comme il en accusait le chancelier d'Autriche, celui-ci lui répondit : « l'Autriche veut établir un ordre de choses, qui par une sage répartition des forces, place la garantie de la paix sous l'égide d'une association d'États indépendants » (2). Le Congrès de Prague n'aboutit pas; alors furent signés entre l'Autriche et les diverses puissances de l'Europe, des traités d'alliance (3) pour « le rétablissement d'un juste Équilibre entre les puissances, qui assurera la tranquillité et le bonheur de l'Europe ».

Au commencement de novembre 1813, une Commission se réunit à Francfort pour discuter la paix. On laissait à la France le Rhin, les Pyrénées, les Alpes; mais on rendait la Hollande indépendante et on donnait à l'Autriche une frontière italienne (4). Napoléon fit répondre par le duc de Bassano, qu'il « désirait une paix générale fondée sur l'Equilibre des droits et des intérêts... » (5). Cette réponse trop vague ne pouvait satisfaire les puissances; d'ailleurs elles étaient déjà préparées à entrer en France et avant de franchir le Rhin, elles firent une déclaration remarquable : « Les alliés ne font point la guerre à la France, mais à cette prépondérance hautement annoncée,

(1) Aussi M. Sorel pense qu'elles n'étaient pas sincères; l'Angleterre du reste ne les eût jamais admises.

(2) Angeberg, *Le congrès de Vienne*, p. 47.

(3) Entre l'Autriche et l'Angleterre à Toeplitz, — entre l'Autriche et la Bavière à Ried — Entre l'Autriche et le Wurtemberg à Fulde — entre l'Autriche et la Russie à Toeplitz (Octobre-Novembre 1813) V. Angeberg p. 50, 55, 56, 63. Les autres puissances étaient déjà unies entre elles.

(4) Note du 9 nov. de M. de Saint-Aignan.

(5) Note du 10 déc.

que l'Empereur Napoléon a trop longtemps exercée hors des limites de son Empire... Les souverains alliés désirent que la France soit grande, forte et heureuse, parce que la puissance française grande et forte est une des bases fondamentales de l'Edifice social... Mais les puissances à leur tour veulent être libres, heureuses, tranquilles. Elles veulent un état de paix, qui par une sage répartition de force, par un juste Equilibre, préserve désormais les peuples des calamités sans nombre qui depuis vingt ans ont pesé sur l'Europe. Les puissances alliées ne poseront pas les armes sans avoir atteint ce grand et bienfaisant résultat ; avant que l'Etat politique de l'Europe ne soit de nouveau raffermi, avant que des *principes immuables* n'aient repris leurs droits sur de vaines prétentions pour assurer une paix véritable à l'Europe » (1).

Le 28 janvier 1814, M. de Caulaincourt succédant à Bassano, déclara que l'Empereur était prêt à négocier sur les bases de Francfort ; mais les événements et les armées avaient marché. Sous l'influence anglaise, les alliés vont devenir plus exigeants et ils indiquèrent au ministre français, Châtillon-sur-Seine comme lieu de rendez-vous pour de nouvelles négociations. Celles-ci commencèrent, en effet, le 4 février, et les protocoles qui en résultèrent font une exacte application des principes de l'Equilibre.

Le lendemain même de l'ouverture du Congrès, les plénipotentiaires de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie déclarent qu'ils ne se présentent pas aux conférences comme uniquement envoyés par les quatre Cours, mais comme se trouvant chargés de traiter de la paix avec la France *au nom de l'Europe ne formant qu'un seul tout*, les quatre puissances répondant de l'accession de leurs alliés aux arrangements dont on sera

(1) Capefigue, Introduction à Angeberg. p. XVIII.

convenu à l'époque de la paix même. C'est l'origine du Concert Européen. Le 17 février, les plénipotentiaires alliés remirent à M. de Caulaincourt l'ultimatum suivant : L'Empereur des Français devait renoncer à toutes les conquêtes faites par la France depuis 1792. L'organisation nouvelle de l'Europe devait s'accomplir par les alliés seuls, sans le concours du cabinet des Tuileries. Et comme les négociations traînaient en longueur, que la France essayait de détourner l'Autriche de la Coalition, l'Angleterre voulut qu'un lien puissant tînt l'Europe unie contre nous ; le 1er mars, elle fit signer aux *Quatre*, le fameux traité de Chaumont. C'était une alliance étroite, conclue pour vingt ans, dans « le but de maintenir l'Equilibre de l'Europe, d'assurer le repos et l'indépendance des Puissances » (1). Ce fut vraiment une grande alliance. On l'invoqua et on la renouvela souvent durant cette période de restauration générale, aux heures où cette Balance des forces, si ardemment désirée, semblait près de périr.

Le 10 mars, le plénipotentiaire de France répondit à l'ultimatum : « Les souverains alliés ne voulaient-ils point il y a trois mois (à Francfort), établir un juste équilibre en Europe ? N'annoncent-ils pas qu'ils le veulent encore aujourd'hui ? Conserver la même puissance relative, qu'elle a toujours eue, est aussi le seul désir qu'ait réellement la France. Mais l'Europe ne ressemble plus à ce qu'elle était il y a vingt ans... Ce n'est pas pour son intérêt seul que la France doit vouloir conserver la même puissance relative qu'elle avait. Qu'on lise la déclaration de Francfort et l'on verra que les souverains alliés ont été convaincus eux-mêmes que c'était aussi l'intérêt de l'Europe. Or quand tout a changé autour de la France,

(1) Art. XVI, Angeberg, p. 118.

comment pourrait-elle conserver la même puissance relative en étant replacée au même état qu'auparavant.

« Pour évaluer la puissance relative des États, ce n'est pas assez de comparer leurs forces absolues, il faut faire entrer dans le calcul l'emploi que leur situation géographique les contraint ou leur permet d'en faire... Le plénipotentiaire de France prie LL. EE. MM. les plénipotentiaires des cours alliées... de juger si les acquisitions que la France a faites en deçà des Alpes et du Rhin, et que les traités de Lunéville et d'Amiens lui avaient assurées, suffiraient même pour rétablir entre elle et les grandes puissances de l'Europe l'Équilibre que les changements survenus dans l'état de possession de ces puissances ont rompu...

« On demande à la France des cessions et des renonciations, et l'on veut qu'en aidant, elle ne sache pas à qui, sous quels titres et dans quelle proportion appartiendra ce qu'elle aura cédé ! On veut qu'elle ignore quels doivent être ses plus proches voisins... on veut sans elle faire des arrangements qui doivent régler le système général de possession et d'équilibre en Europe ; on veut qu'elle soit étrangère à l'arrangement d'un tout dont elle est une partie considérable et nécessaire, on veut enfin qu'en souscrivant à de telles conditions, elle s'exclue en quelque sorte elle-même de la Société européenne » (1). Et M. de Caulaincourt opposa à l'ultimatum un contre-projet, où Napoléon gardait la rive gauche du Rhin, c'est-à-dire la Belgique.

Les plénipotentiaires alliés répondirent : « La France, en rentrant dans les dimensions de 1792, reste, par la centralité de sa position, sa population, les richesses de son sol, la nature de ses frontières, le nombre et la distribu-

(1) *Op. cit.* Protocole de la séance du 10 mars. p. 122 à 125.

tion de ses places de guerre, sur la ligne des puissances les plus fortes du continent ; les autres grands corps politiques, en visant à leur reconstruction sur une échelle de proportion conforme à l'établissement d'un juste équilibre en assurant aux Etats intermédiaires une existence indépendante, prouvent... quels sont les principes qui les animent... La France, d'après (le contre-projet français), garderait une force territoriale infiniment plus grande que le comporte l'équilibre de l'Europe... (1) » Les puissances avaient raison ; Talleyrand l'écrivit plus tard (2), et Caulaincourt pressait son maître d'accepter leurs conditions (3).

Nous avions, en effet, en nous, de par notre tempérament et de par la géographie, une force d'agression redoutable, et c'est contre elle, surtout, qu'on voulait élever des barrières. Le 19 mars, le Congrès fut rompu, et les Souverains expliquèrent aux peuples que « animés du seul désir de voir l'Europe reconstruite sur une échelle de proportion entre les puissances », ils ne poseraient pas les armes avant d'avoir atteint le noble but de leurs efforts (4).

II

Le traité de Paris fut établi sur les bases acceptées à la dernière heure, à Châtillon. Mais à cause des garanties particulières d'ordre qu'offrait la maison de Bourbon, on

(1) Protocole du 18 mars, *op. cit.* p. 136.

(2) *Mémoires*, II, 137.

(3) De Vitrolles, *Mémoires*, I, 437. Les alliés répétaient que leurs acquisitions présentes ne faisaient que compenser les conquêtes de Louis XIV.

(4) Déclaration de Vitry, 25 mars. — Angeberg, p. 143.

agrandissait un peu nos frontières : aux limites du 17 janvier 1792, on ajoutait les cantons de Chimay, Sarrebrück, Sarrelouis, Landau, Annecy, Chambéry. C'était près d'un million d'âmes. Ce traité n'était point précisément une humiliation ; la France cessait d'être « gigantesque pour redevenir grande », et le lendemain, 31 mai, Talleyrand écrivait à la princesse de Courlande : « J'ai fini la paix avec les quatre grandes puissances ; les trois accessions ne sont que des broutilles. A 4 heures, la paix a été signée. Elle est très noble, faite sur le pied de la plus grande égalité... Mes amis et vous à la tête, vous devez être contents de moi » (1).

Talleyrand exagérait sur le point relatif à l'égalité. L'article premier secret du traité disait en effet : « La disposition à faire des territoires auxquels S. M. T. C. renonce par l'article III du traité patent, et les rapports desquels doit résulter un système d'équilibre réel et durable en Europe seront réglés au Congrès sur les bases arrêtées par les *puissances alliées entre elles*... » La France ne faisait point partie des puissances alliées, et c'est ainsi qu'on l'excluait d'avance des discussions de Vienne. On devait la laisser quelque temps hors de la société européenne, tant on craignait qu'elle n'y causât du trouble et de la mésintelligence.

C'était là, certainement, une atteinte à notre dignité, mais l'Europe, à qui nous avions fait tant de mal, pouvait nous le rendre avec usure. Elle s'est contentée d'une blessure d'amour-propre et a respecté notre intégrité nationale, en reconnaissant que notre existence était nécessaire à la sienne ; elle ne pouvait pas rendre un hommage plus éclatant à l'influence bienfaisante de l'Equilibre.

(1) Talleyrand, *Mémoires*, II, 181.

§ 2. — Le Congrès de Vienne.

Principales affaires dont devait s'occuper le Congrès :

I. — Le concert européen. Son état d'esprit.

Les *Quatre*. — L'isolement de la France. — Ajournement du congrès. — Le comité des *Huit*.— Commissions spéciales. — Méfiance de l'Angleterre. — L'ambition prussienne et le traité de Kalisch.— Grandeur d'âme de l'empereur Alexandre. — Désintéressement français. — Les *Instructions* de Louis XVIII. — L'Equilibre et la Légitimité.

II. — Questions de Saxe et de Pologne.

Elles sont un remarquable champ d'application pour l'Equilibre européen. — La Prusse veut la Saxe ; la Russie, la Pologne. — L'Angleterre est prête à seconder la Prusse, mais veut sauver la Pologne. — La France ne désire la perte ni de la Saxe, ni de la Pologne. — L'Autriche favorise d'abord la politique prussienne. — Déclaration du prince Repnin. — Revirement dans la politique générale. — La Saxe et la prépondérance maritime de l'Angleterre. — Celle-ci pousse la Prusse sur le Rhin. — Note prussienne réclamant la Saxe. — Note autrichienne en réponse. — Note de Talleyrand. — Affaire polonaise, position des puissances. — Memorandum de Castlereagh. — Réponse du tzar.— Repartie de l'ambassadeur anglais. — Transfert du roi de Saxe sur le Rhin. — La France et l'alliance du 3 janvier 1815. — Contre-projet autrichien sur la Saxe. — La Prusse y renonce. — La Russie garde la Pologne. — Regrets de l'Angleterre.

III. — Acte final du 9 juin 1815.

Projet de déclaration finale. — Principales dispositions de l'acte du Congrès de Vienne. — L'Angleterre et les Pays-Bas. — Union de la

Belgique et de la Hollande. — La Prusse voisine de la France. — Rivalité avec l'Autriche. — Reconstruction de cette monarchie. — Confédération germanique. — Sa constitution. — La Suisse. — Neutralité perpétuelle. — La Sardaigne et Gênes. — Le plénipotentiaire espagnol ne signe pas l'acte final. — Le concert européen. — Jugement sur le Congrès de Vienne.

« Dans le délai de deux mois, disait le traité de Paris, toutes les puissances qui ont été engagées de part et d'autre dans la présente guerre enverront des plénipotentiaires à Vienne pour régler dans un Congrès général les arrangements qui doivent compléter les dispositions du présent traité » (1).

Le Congrès fut d'abord renvoyé au 1er octobre. On trouve dans un acte *semi-officiel* du temps, le plan général des travaux de cette grande assemblée. Ce document reconnaît qu'il ne faut pas la modeler sur celles qui l'ont précédée, qu'elle est plus solennelle et d'une compétence plus étendue; puis il énumère les principales affaires qui devaient occuper les délibérations. C'était :

« Le rétablissement général ou partiel de la Pologne, comme État indépendant;

« Le sort du Roy de Saxe, et de quelques autres États allemands;

« La Constitution fédérative des États de l'Allemagne;

« Le sort et les limites de la Belgique;

« Le sort des divers États de l'Italie;

(1) Art. XXXII du tr. patent. *op. cit.* p. 170. — Il en résultait que tout ce qui n'était pas implicitement énoncé au tr. de Paris, n'était pas, à la rigueur, de la compétence du Congrès de Vienne.

« Les prétentions de l'Espagne aux duchés de Parme et de Plaisance ;

« La restitution d'Olivenza demandée par le Portugal ;

« L'organisation de la Suisse ;

« L'abolition de la Traite des nègres ;

« Et peut-être des mesures à prendre contre la piraterie des États barbaresques » (1).

Il est bien certain que nous nous occuperons seulement de ce qui pouvait être une manifestation de l'Équilibre. Déjà on a pu juger par les actes qui ont préparé le Congrès de Vienne, par le traité de Paris surtout, qui en est comme la préface, quel rôle considérable devait jouer notre doctrine dans cet aréopage européen. Théoriquement, elle devait présider ses travaux et voir son nom inscrit au frontispice de tous les protocoles. Nous devons examiner si la réalité a été telle qu'on l'espérait, et dans ce cas, si les combinaisons créées ont assuré la tranquillité de l'Europe.

I

L'Angleterre, l'Autriche, la Prusse, la Russie, les *Quatre*, comme on les appela, furent le premier noyau du concert européen.

Au Congrès de Châtillon, ces États s'étaient donné le mandat de parler au nom de l'Europe, et ils entendaient bien garder ce droit à Vienne. Ils comprenaient que pour mettre de l'ordre sur le continent ; il ne fallait pas laisser chaque puissance maîtresse de le disposer à sa guise, sinon on risquait fort de retourner à l'anarchie. Par le premier article secret du traité de Paris, celui que Talleyrand

(1) Angeberg, *op. cit.*, p. 363, 364.

feignait de ne point connaître, elles avaient exclu la France de leurs conférences intimes. Nous représentions trop pour elles, à ce moment, le désordre et le bouleversement, pour qu'on pût nous admettre à discuter des mesures contre la désorganisation générale. C'était introduire l'ennemi dans la citadelle même qu'on bâtissait et qu'on fortifiait contre lui.

Notre exclusion pourtant n'était pas absolue.

On devait nous soumettre, quand on serait d'accord, le plan de reconstruction de l'Europe. Nous pouvions l'approuver ou non ; mais dans le cas de la négative, nos observations et nos protestations devaient nécessairement rester sans influence puisqu'elles se heurteraient à une volonté inébranlable. L'Espagne, la Suède, le Portugal avaient souscrit aux mêmes conditions.

Dès leur arrivée à Vienne, les plénipotentiaires des *Quatre* précisèrent ces arrangements : « La disposition sur les provinces conquises appartient par sa nature même aux puissances dont les efforts en ont fait la conquête... C'est pourquoi il est de la dernière importance de n'entrer en conférence avec les plénipotentiaires français que lorsque cet objet sera entièrement terminé (1). »

Une pareille situation ne pouvait convenir au représentant de Louis XVIII, le prince de Talleyrand, qui mit une habileté merveilleuse à faire écouter la voix de la France. Toutefois il s'en fallut de peu en somme qu'après avoir payé les violons, nous n'assistions pas à la danse. Nous entrâmes dans le concert des puissances, au mois de janvier 1815 ; mais auparavant des échanges nombreux de notes entre les cabinets représentés à Vienne, avaient

(1) Protocole séparé de la conférence du 22 septembre 1814. — *Op. cit.*, p. 250.

permis à notre ambassadeur de faire connaître la pensée de sa Cour.

Le Congrès devait s'ouvrir le 1er octobre ; le 8, les puissances signataires du traité de Paris déclarèrent « qu'après avoir mûrement réfléchi sur la situation dans laquelle elles se trouvaient placées, et sur les devoirs qui leur étaient imposés, elles avaient reconnu qu'elles ne sauraient mieux les remplir qu'en établissant des communications libres et confidentielles entre les plénipotentiaires de toutes les puissances ; mais qu'elles étaient convaincues en même temps qu'il était de l'intérêt de toutes les parties intervenantes de suspendre la réunion générale de leurs plénipotentiaires, jusqu'à l'époque où les questions sur lesquelles on devait prononcer seraient parvenues à un degré de maturité suffisante pour que le résultat répondît aux principes du droit public, aux stipulations du traité de Paris et à la juste attente des contemporains » (1). Bref, le Congrès était ajourné au 1er novembre. Talleyrand rapporte (2) que pour faire insérer les mots, *Droit public*, il fallut livrer une véritable bataille. Cela donne-t-il vraiment la mesure des dispositions qui animaient le Congrès ? Une repartie de l'Empereur Alexandre « *les convenances* de l'Europe sont le droit » confirmerait cette opinion. Il paraît toutefois que si le droit public inspirait tant d'horreur c'est qu'il semblait impliquer un certain esprit conservateur, et comme on s'apprêtait à bouleverser l'Europe, les puissances qui espéraient en tirer profit, craignaient que le droit public ne mît une borne aux bouleversements et aux convoitises.

Le 1er novembre on ne se trouva pas encore prêt. Le 13, dans la séance du comité des *Huit*, il fut arrêté sur

(1) De Pradt, *Congrès de Vienne*, I, 26, 27.
(2) *Mémoires*, t. II.

la proposition de Metternich, président du Congrès en sa qualité de chancelier d'Autriche : qu'en l'état actuel des négociations, une réunion générale ne serait d'aucune utilité. Cette réunion générale n'eût jamais lieu (1) et le prince de Metternich, dans un discours qu'on trouva d'une singulière inconvenance, pouvait dire « que ce Congrès n'était pas un Congrès, que son ouverture n'était pas proprement une ouverture; que dans la réunion des puissances à Vienne, il ne fallait considérer que l'avantage d'une *Europe sans distances* » (2).

Le comité des *Huit* fut toujours censé représenter le Congrès. Il nomma des Commissions, dont firent partie certains Etats particulièrement intéressés aux affaires qui s'y traitaient : les rapports de ces Commissions étaient soumis au Comité des *Huit*, et lorsqu'il les confirmait, ils acquerraient force de loi politique (3).

Il y eut d'abord trois Commissions, une pour le pacte fédératif allemand, une pour les affaires de Suisse, une dernière pour les affaires d'Italie. Toutes les opérations postérieures étaient liées au résultat des négociations engagées au sujet de la Saxe et de la Pologne. On en découvrira mieux la portée véritable si nous donnons une idée générale de l'état d'esprit des grandes puissances.

Les différents cabinets concevaient, chacun à leur manière, une reconstitution de l'Europe.

L'Angleterre arrivait à Vienne animée d'une méfiance profonde à notre égard. « Lord Castlereagh, écrit Talley-

(1) Cette constatation est très remarquable.

(2) Lettre des ambassadeurs de France à Vienne, au département des affaires étrangères à Paris. — Dans Talleyrand, *Mém.*, II, 420.

(3) Ce ne fut même que cinq puissances, les *Quatre* plus la France qui constituèrent tout le Congrès. — Ils communiquaient seulement leurs décisions aux *Huit*, ce qui était dans l'esprit de l'art. 1 secret du traité de Paris.

rand au Roi, a toujours peur du système continental ; il croit ne pas pouvoir accumuler trop de précautions contre ce danger imaginaire » (1).

La sollicitude anglaise se porta une fois encore vers les Pays-Bas ; ce fut presque avec tendresse qu'elle assura l'existence d'un nouveau royaume de Hollande, dont la destinée était toujours de servir de barrière. En résumé, son œuvre fut surtout antifrançaise ; et elle sacrifia bien des intérêts pour rester notre ennemie.

Par contre, la Prusse se préoccupa beaucoup plus d'elle-même. C'est une des caractéristiques de ce pays, d'être envieux et insatiable (2). Il avait les yeux fixés sur le traité conclu à Kalisch, en février 1813, avec la Russie, et par lequel cette puissance s'était engagée « à ne déposer les armes que lorsque la Prusse serait reconstituée dans ses proportions statistiques, géographiques et financières d'avant la guerre de 1806 ». Il lui fallait au moins cela ; mais elle demandait et voulait obtenir beaucoup plus, peu lui importait comment.

Toute l'ambition de la Russie eût été de reconstituer la Pologne, non pas pour se l'approprier, mais pour la rendre indépendante, sous la suzeraineté de l'Empereur Alexandre. Ce souverain avait de belles maximes politiques ; peut-être n'étaient-elles point exemptes d'une certaine souplesse nationale et par suite susceptibles de changer de sens, mais l'apparence était remarquable. La politique européenne devait avoir pour but, disait le tzar, « d'étudier la situation morale des diverses nations et de s'y conformer, afin d'établir d'après ce point de vue général la constitution territo-

(1) *Mémoires*, II, 483.

(2) On lit déjà dans Froissart : « Alemant sont convoitous et ne font riens ». (*Chroniques*, t. I), cité par Sorel. *Les Mœurs politiques*, I, 463.

riale intérieure, ainsi que les relations réciproques des Etats dont la réunion devait à l'avenir former la grande famille européenne » (1).

La France qui avait à se faire pardonner, et qui voulait mériter du respect et de la considération, manifestait hautement des sentiments d'abnégation et de sagesse. Elle se montra sans peine désintéressée, puisque le traité du 30 mai avait définitivement fixé son sort. Elle sut faire de nécessité, vertu ; et beaucoup la croyant réellement devenue vertueuse, considérèrent que son attitude, peut être la plus belle de toutes, n'était pas dépourvue de grandeur. Elle étala les principes sur lesquels elle prétendait baser son action diplomatique. A ce mot de *principes*, « on se hâta de répandre de tous côtés le bruit que la France ne cessait de regretter la rive gauche du Rhin et la Belgique » (2). Il fallut expliquer ce qu'on entendait par *principes*, et Talleyrand qui les avait inventés, ne s'en fit point faute (3).

Il s'était fait rédiger par La Besnardière, premier commis aux Affaires étrangères, les *Instructions* qu'il devait emporter à Vienne. L'inspiration de Louis XVIII ne fut pas sans influence sur ce travail, longtemps regardé comme la règle de la diplomatie française.

Dès le mois de septembre, Gentz écrivait : « D'après ce que l'on sait jusqu'à présent des *Instructions* des plénipotentiaires français, elles sont entièrement calculées sur

(1) Instructions générales du 13-25 mai 1815 dans de Martens, *Dr. int.*, I. p. 168.

(2) Talleyrand, *Mém.*, II, 483. Allusion à la Convention.

(3) On pouvait lire dans le *Moniteur* du 22 octobre 1814 : « La France, qui n'est jalouse d'aucun des avantages que d'autres Etats peuvent raisonnablement espérer, n'aspire qu'au rétablissement d'un juste Equilibre... Elle ne le cherche point au-delà de ses limites... »

l'établissement d'une paix durable et d'un juste Équilibre du pouvoir » (1).

C'était vrai. On lisait dans les *Instructions* : « Si le Congrès ne devait pas régler le sort (des territoires qui sont sous la conquête), comment pourrait-il établir cet Équilibre qui doit être la fin principale et dernière de ses opérations ? Des rapports déterminés entre les forces et conséquemment entre les possessions de tous les Etats, n'en sont-ils pas une condition nécessaire, et des rapports certains entre les possessions de tous, peuvent-ils exister, si le droit de posséder est incertain pour plusieurs ?

« Ce n'est point un Équilibre momentané qui doit être établi ; mais un Équilibre durable. Il ne peut durer qu'autant que dureront les rapports, sur lesquels on l'aura fondé, et ces rapports ne pourront durer eux-mêmes qu'autant que le droit de posséder sera transmis dans un ordre qui ne le change pas... » (2). On voit apparaître ici une maxime toute neuve, la *Légitimité*. Le mot était de Talleyrand. Ce prineipe, loin d'exclure l'Équilibre, devait donc contribuer à l'affermir. La France n'était pas la seule à vouloir balancer les forces, mais les autres pensaient y arriver autrement (3) ; nous allons en juger par les affaires de Saxe et de Pologne

II

Les questions de Saxe et de Pologne sont intimement liées l'une à l'autre et à l'intérêt particulier des puis-

(1) *Dépêches aux Hospodars...*, I, 99.

(2) *Instructions* de Louis XVIII, Angeberg, *op. cit.*, p. 222.

(3) Heeren est d'avis contraire... *Manuel historique*, t. II, p. 176, n. 4.

sances. Au point de vue des intérêts français, c'est à elles que Talleyrand devra d'entrer officiellement dans le concert européen; au point de vue général, par elles, tout l'Equilibre européen est en jeu : Elles montrent que cet équilibre se concilie avec l'intérêt de chacun, et que les transactions qu'il inspira constituent une des meilleures combinaisons politiques.

Sur ce point les différents cabinets ont des vues divergentes et contradictoires. La Prusse veut s'incorporer la Saxe. Elle n'a qu'une « façade sur l'Europe », remarquait fort justement l'abbé de Pradt, il faut qu'elle réunisse les parties si éparses encore de son royaume, et la Saxe est admirablement située pour servir ce dessein (1). La Russie veut reconstituer la Pologne, lui laisser une vague indépendance, pour permettre à l'Empereur d'y faire du sentiment à loisir. La diplomatie anglaise n'est point sentimentale, et ne peut pas permettre cet accroissement démesuré de la puissance moscovite.

Elle est toute disposée, au contraire, à seconder les vues de la Prusse. Au mois d'octobre 1814, Castlereagh écrivait : « Il n'y a pas de résultat auquel j'attache plus d'importance qu'à la reconstruction substantielle de la Prusse... un motif puissant se trouve dans la nécessité de considérer la Prusse comme le seul fondement solide de tout arrangement quelconque à établir pour la sûreté du nord de l'Allemagne contre les grands dangers qui pourraient la menacer, c'est à la Prusse que nous devons nous rallier... Il faut que la monarchie prussienne soit

(1) La Prusse n'a qu'une politique : Frédéric II disait : « Les pays prussiens étant si entrecoupés et séparés, je crois que le plus nécessaire des projets est de les rapprocher, ou de recoudre les pièces détachées qui appartiennent naturellement aux parties que nous possédons. » (R. D. I., XXV, 55).

substantielle et solide... » (1) Si l'incorporation de la Saxe lui est nécessaire pour la faire respecter, Castlereagh ne nourrit « aucune répugnance morale ou politique » contre cette mesure. La France ne voulait la disparition ni de la Pologne, ni de la Saxe. Dans ses *Instructions*, Louis XVIII remarque que le « rétablissement du royaume de Pologne, serait un bien et un très grand bien, mais seulement sous les trois conditions suivantes : 1° Qu'il fût indépendant ; 2° qu'il eût une constitution forte ; 3° qu'il ne fallût pas compenser à l'Autriche et à la Prusse la part qui leur en était respectivement échue. Conditions qui sont toutes impossibles...

« D'abord la Russie ne veut pas le rétablissement de la Pologne, pour perdre ce qu'elle en a acquis ; elle le veut pour acquérir ce qu'elle ne possède pas. Or rétablir la Pologne pour la donner à la Russie... ce serait créer pour l'Europe un danger si grand et si imminent, que quoiqu'il faille tout faire pour conserver la paix, si l'exécution d'un tel plan ne pouvait être arrêtée que par la force des armes, il ne faudrait pas balancer un seul moment à les prendre... Que peut-on faire de mieux que de remettre les choses dans l'état où elles se trouvaient par le dernier partage... En restant partagée, la Pologne ne sera point anéantie pour toujours. Les Polonais ne formant plus une société politique formeront toujours une famille...» (2). La Prusse ne demande la Saxe qu'en compensation de ce qu'elle ne recouvrerait pas dans l'hypothèse du rétablissement de la Pologne. Or, dit le roi, il faut de toute nécessité « empêcher que la Saxe ne tombe en partage à la Prusse, qui ferait par une telle

(1) Capefigue, *Introduction*, p. XLIX.
(2) Angeberg, p. 231 à 235.

acquisition, un pas immense et décisif vers la domination absolue de l'Allemagne » (1).

L'Autriche, qui redoutait surtout la prépondérance russe, résolut d'abord de favoriser la politique prussienne. Le 22 octobre, le prince de Metternich adressait à Castlereagh la note suivante... « S. M. I. ne trouve dans la destruction d'un État intermédiaire (Saxe) si souvent utile à la balance des forces allemandes et européennes... que trop de sujets de regrets... l'Empereur consent cependant à l'incorporation de la totalité de la Saxe à la monarchie Prussienne.., à des conditions que lui dicte sa sollicitude pour l'établissement d'un juste Équilibre des forces... Il demande que la répartition des forces en Allemagne se fasse d'après des principes équitables qui en assurant aux Cours de Vienne et de Berlin une influence égale sur ce pays, les rendent également utiles à sa défense et préviennent des froissements entre deux puissances qui doivent rester unies pour la protection de l'Allemagne et pour l'intérêt de l'Europe » (2). La même note fut adressée le même jour au ministre prussien Hardenberg. La Prusse prit ces propositions pour un consentement formel; et ce ne fut pas sans stupéfaction qu'on apprit à Vienne la Déclaration qu'avait faite aux autorités saxonnes le prince de Repnin, qui gouvernait la Saxe au nom des Alliés. Il leur annonçait qu'en vertu d'une convention arrêtée entre la Prusse et la Russie et du consentement de l'Autriche et de la Grande-Bretagne, l'Administration de la Saxe allait être remise à la Prusse pour préparer la réunion des deux pays (3). Malgré ses bonnes dispositions, le ministre anglais n'aurait pas voulu

(1) *Op. et loc. cit.*

(2) Angeberg, p. 1939. — Déclaration du 27 oct.-8 nov.

(3) *Op. cit.*, p. 413.

s'avancer à ce point ; il se joignit à Metternich pour reprocher au prince Repnin d'avoir parlé de leur consentement qu'ils n'avaient pas donné et qu'effectivement ils avaient soumis à certaines conditions : seconder les protestations anglaises et autrichiennes contre les projets de la Russie sur la Pologne ; or la Prusse s'était bien gardée de se compromettre envers sa grande amie. De cette époque date un revirement dans la politique de la Grande-Bretagne, de l'Autriche et même de la France. Notre ambassade écrivait à Paris, le 17 novembre : « En tout état de choses il sera moins important pour la France de voir sacrifier une partie de la Pologne à la Russie, que de voir détruire la Saxe « (1). En même temps, Talleyrand montrait à Metternich tout le danger qu'il y avait à laisser la Prusse s'avancer jusque dans les gorges de Bohême. Entre deux maux, le chancelier choisit le moindre, il sacrifia la Pologne à la Saxe avec d'autant moins de regrets qu'il avait trouvé l'Empereur Alexandre inébranlable dans ses résolutions et que l'opinion publique en Autriche le désapprouvait sans réserve l'accusant « de négliger les intérêts les plus importants de la monarchie » (2) en soutenant la Prusse.

Le plénipotentiaire anglais fut plus longtemps avant de revenir sur sa première conviction et voulait toujours rendre la Prusse compacte et forte et lui donner la Saxe. On ne se douterait pas qu'en poursuivant ce but, l'Angleterre prétendait consacrer sa prépondérance maritime. Notre premier ministre à Vienne a magistralement analysé cette politique, qui n'avait qu'une crainte, celle d'une marine française puissante, capable d'entraver ses desseins. Pour ne plus avoir à nous redouter, il fallait placer la

(1) Talleyrand, *Mém.*, II, 454.
(2) *Eod. loc.*

France, comme puissance continentale, dans une situation qui ne lui permit de ne vouer qu'une partie de ses forces et de ses ressources au service de la mer. L'Angleterre eut pour cela de multiples combinaisons (1) ; une des principales fut d'unir étroitement l'Autriche à la Prusse pour en faire nos rivales (2). Mais elle comprit que la Saxe, jetée comme une pomme de discorde, allait semer l'inimitié entre les deux puissances allemandes, et nous donner la liberté de nos mouvements. Ce fut cette première considération qui rendit Castlereagh moins désireux de dépouiller le vieux roi Frédéric-Auguste. Il eut bientôt une autre raison. En voulant fortifier la Prusse, il avait aussi pour objet d'en faire une solide barrière contre les entreprises que, par la suite, la Russie pourrait former contre l'Allemagne ; or quand il vit l'empereur Alexandre lui-même, poursuivre ardemment l'œuvre d'agrandissement de la Prusse, il prévit que cette puissance, loin de servir de barrière, ne serait qu'un instrument aux desseins du Tzar sur la Pologne et l'Allemagne. Le duc de Saxe-Cobourg complétait ses appréhensions : « La Russie soutient les accroissements de la Prusse, afin d'éprouver son appui, quand elle cherchera à s'étendre sur l'empire ottoman ; et par suite du plan de l'Angleterre, l'Allemagne sera détruite et la paix de l'Europe ébranlée » (3). Castlereagh n'avait plus de motifs pour démembrer la Saxe ; un ordre de sa cour lui enleva ses dernières hésitations. Pourtant, il n'abandonna pas complètement la Prusse, il la regardait toujours comme trop nécessaire à l'Équilibre du Nord,

(1) Parmi ces combinaisons, il faut signaler dès maintenant la constitution des royaumes de Hanovre, des Pays-Bas, de Sardaigne, qui en nous menaçant, nous obligeaient à disperser nos forces.

(2) Talleyrand, *Mém.*, II, 286, 373, 374.

(3) De Pradt, *Congrès de Vienne*, I, 61. — Note à Castlereagh.

mais au lieu de la placer à Dresde, il la poussa vers le Rhin. Ce ne fut pas sans de longues et violentes discussions, où les arguments invoqués de part et d'autre touchent de trop près notre Étude pour ne pas être utilement reproduits.

Le 2 décembre, le prince de Hardenberg demandait par une note verbale à Metternich, la session intégrale de la Saxe à la Prusse, en considération de l'agrandissement des États voisins. D'ailleurs, ajoutait Hardenberg, la Prusse forme une ligne immense du Niémen à la Meuse incapable de se porter appui. Elle donnera au roi de Saxe la principauté de Munster, et quelques districts environnants, soit 350,000 âmes (2).

Officiellement, le prince de Talleyrand ne savait rien des grandes négociations qui se faisaient; il ne pouvait influer sur elles et faire connaître sa pensée qu'officieusement; c'est ainsi qu'il faut regarder comme inspirées par lui, les *observations*, publiées au *Moniteur français*, le 5 décembre, sur la réunion de la Saxe à la Prusse... : A considérer « la question dans le système d'équilibre général, que le Congrès de Vienne est appelé à établir..., la Prusse a besoin d'être forte contre la Russie; mais... quand un successeur du magnanime Alexandre voudrait disposer de la puissance de cet immense empire pour franchir les dernières rivières qui coulent vers la Baltique, ce serait alors que non un État isolé, non l'Allemagne seule aurait à se réunir pour conserver l'Équilibre et les libertés de l'Europe » (2).

Le 10 décembre Metternich répondit à Hardenberg : « La reconstruction de la Monarchie prussienne a telle-

(1) Angeberg, 490.
(2) *Op. cit.*, p. 497.

ment paru nécessaire à l'Empereur (d'Autriche) qu'elle a été établie par lui-même comme un des poids les plus utiles dans la balance des forces de l'Europe... la Prusse et l'Autriche, unies... forment une barrière inexpugnable contre les entreprises de tout prince conquérant..... Puissances allemandes l'une et l'autre. elles trouvent des rapports simples et naturels dans leur influence réciproque sur la fédération germanique.

« C'est comme entrave à cette union, c'est comme obstacle insurmontable à l'arrangement du pacte fédératif germanique, que nous réprouvons l'incorporation entière de la Saxe à la Prusse... » (1).

Tous nos rapports de voisinage et de frontières s'opposent à cette incorporation, continue la note autrichienne. Il y a encore un autre obstacle, en ce que les principales puissances allemandes ne veulent pas se joindre au pacte fédératif « sur une base aussi menaçante pour leur propre sûreté, que le serait l'incorporation de l'un des principaux États allemands effectuée par l'une des puissances appelée à la protection de la commune patrie ». Enfin, la France se prononçant contre la conquête entière de la Saxe, poursuivre ce but ne servirait qu'à « reporter le protectorat de l'Allemagne entre les mains » des Français ; pourtant comme il importe de reconstituer la Prusse on y parviendra par des acquisitions sur la Pologne et sur la Saxe, compatibles avec l'existence politique de ce pays.

Cette note fut officiellement communiquée par Metternich à notre ambassadeur, qui la considéra (2) comme établissant la rupture de la coalition. Il se hâta d'y répondre

(1) *Op. cit.*, p. 506.
(2) Talleyrand, II, 528.

par la lettre suivante, en date de Vienne, le 19 décembre 1814.

«... Quand le traité de Paris a voulu que le dernier résultat des opérations du Congrès fût un Équilibre réel et durable, il n'a pas entendu confondre dans une seule et même masse tous les territoires et tous les peuples, pour les diviser ensuite selon de certaines proportions... Il a voulu que toute dynastie légitime fût ou conservée ou rétablie, que tout droit légitime fût respecté et que les territoires vacants, c'est-à-dire sans souverains, fussent distribués conformément au principe de l'équilibre politique, *ou ce qui est la même chose*, aux principes conservateurs des droits de chacun et du repos de tous. Ce serait d'ailleurs une erreur bien étrange que de considérer comme élément unique de l'Équilibre, les quantités que les arithméticiens politiques dénombrent.

« L'Equilibre ne sera donc qu'un vain mot, si l'on fait abstraction, non de cette force éphémère et trompeuse que les passions produisent, mais de la véritable force morale qui consiste dans la vertu... De toutes les questions du Congrès, la plus importante eût été celle de Pologne, s'il eût été possible d'espérer que ce peuple pût être rendu à l'indépendance. Son partage est peut-être la cause des bouleversements dont l'Europe a été la proie. Au contraire la question de la Saxe est devenue la plus importante... de toutes, parce qu'il n'y en a aucune autre aujourd'hui, où les deux principes de la légitimité et de l'Equilibre soient à la fois compromis... La disposition (de la Saxe), pernicieuse comme exemple, le serait encore par son influence sur l'Equilibre général de l'Europe, équilibre qui consiste dans un rapport entre les forces d'agression et les forces de résistance réciproque des divers corps politiques ; elle les blesserait de deux manières l'une et l'autre très graves : 1° En créant contre

la Bohême une force d'agression très grande, et en menaçant ainsi la sûreté de l'Autriche entière... Or, la sûreté de l'Autriche importe trop à l'Europe, pour ne pas exciter la sollicitude particulière du roi (de France) ; 2° En créant au sein du corps germanique et pour un de ses membres, une force d'agression hors de proportion avec la force de résistance de tous les autres ; ce qui, mettant ceux-ci dans un péril imminent, et les forçant à chercher l'appui au dehors, rendrait nulle la force de résistance que dans le système général de l'Equilibre européen, le corps entier doit offrir, et qu'il ne peut avoir que par l'union intime de ses membres » (1).

Cette lettre fut jugée comme « extrêmement remarquable à plus d'un égard... renfermant de grandes vérités et des aperçus frappants... C'est la seule pièce formelle et officielle que le plénipotentiaire de France ait remise pendant toute la durée du Congrès » (2).

Dans le temps qu'on échangeait des notes sur la Saxe, des négociations aussi sérieuses se poursuivaient, dont la Pologne était l'objet. Les deux affaires influaient réciproquement l'une sur l'autre, car suivant que la Prusse prenait plus ou moins du côté de la Saxe, elle devait parfaire sa reconstruction au moyen d'acquisitions polonaises, plus ou moins importantes. Ce n'était pas ce qu'aurait voulu l'empereur Alexandre ; car il ne désirait tellement donner Dresde aux Prussiens que pour être à même de leur prendre Varsovie. Mais par là, il s'avançait jusqu'au cœur de la Prusse et de l'Europe ; et il était probable que celle-ci n'accepterait pas sans murmure une telle intimité. D'autant, que pour rappeler à la vie tout le

(1) Angeberg, p. 540-543.

(2) Mémoire de Gentz sur le Congrès. — Dans les *Mémoires* de Metternich, t, II, p. 492.

royaume de Pologne, il fallait prendre à l'Autriche la Galicie. On comprend le mot d'un ministre russe : « On a voulu faire de nous une puissance asiatique, la Pologne nous fera européens » (1).

La Prusse ne pensait qu'à servir la Russie et abandonnait sans regrets ce qui lui revenait des anciens partages. L'Autriche, en refusant la Saxe à la Prusse, lui suggérait l'idée de se retourner vers la Pologne ; et de la sorte elle entravait dans une certaine mesure les desseins du tzar. La France s'était, on l'a vu, peu à peu désintéressée de cette question pour ne songer qu'à la Saxe. Mais l'Angleterre et Castlereagh s'attachèrent fortement à ne pas laisser s'élever sur la Vistule une colossale puissance. Ils semblaient prévoir en elle la future rivale, qu'ils devaient trouver plus tard sur leur chemin et ils ne voulaient pas contribuer eux-mêmes à son élévation.

Le 4 octobre 1814, Castlereagh adresse au tzar un memorandum, où il lui rappelle les traités conclus en 1813 entre les alliés ; il devait en résulter que la Pologne resterait partagée entre les trois puissances (2). A cela succède un exposé des services rendus par l'Angleterre à l'Empereur Alexandre. Pour lui assurer la possession tranquille de la Finlande, elle a concouru à faire passer la Norwège sous la domination de la Suède. Par sa médiation, elle a fait obtenir de la Porte des cessions et d'autres avantages (3), et de la Perse la cession d'un territoire assez considérable. Elle se croit donc en droit de parler à l'Empereur Alexandre et elle lui demande en invoquant

(1) Correspondance de Talleyrand avec Louis XVIII. — 25 septembre 1814. *Mém.*, II, 303.

(2) V. Art. II du tr. de Kalisch.

(3) Traité de Bucharest 1812 : Cession à la Russie de la Bessarabie et partie de la Moldavie, — protectorat russe sur la Valachie.

l'Equilibre de renoncer à l'érection d'un royaume de Pologne, uni à la Russie (1).

Le czar répondit personnellement à Castlereagh : « C'est au monde qui a vu mes principes depuis le passage de la Vistule jusqu'à celui de la Seine, à juger si le désir... de m'assurer une prépondérance était capable de m'animer et de guider aucune de mes démarches. » Et dans le Mémorandum annexé à la réponse, il était dit : « Supposons ce... royaume de Pologne rétabli et une partie du duché de Varsovie, réunie à la Russie, admettons à cet égard les conjectures les plus étendues,... quels sont les dangers qui en résulteraient pour l'Autriche et la Prusse? Aucun, puisque l'Empereur offre à l'une et à l'autre de ces puissances la garantie la plus formelle des parties de Pologne qui demeurent sous leur sceptre. — Aucun, puisque cette restitution devant être contraire, suivant l'auteur (Castlereagh) du Mémorandum, au système de la Prusse, de l'Autriche, de la France et du ministère britannique, sa moindre tentative réunirait toutes ces puissances auxquelles la Turquie se joindrait d'abondance contre la Russie isolée... Cet aveu est sans doute un des premiers de ce genre fait en diplomatie... Ce n'est plus d'un peu plus ou d'un peu moins de surface, ce n'est pas de quelques places fortes que se compose d'ailleurs l'Équilibre général ; c'est de la partie d'intérêts qui ont une tendance commune au moment du danger » (2).

« L'Europe, repartit Castlereagh, ne se contentera pas pour sa protection journalière de cet Équilibre qui nécessitera le déplacement et la mise en mouvement de toutes ses forces militaires à chaque fois qu'un Etat sortira de la ligne de son devoir. Est-ce là le genre d'Équilibre qu'(on)

(1) Talleyrand, *op. cit.*, II. 365.

(2) Mémorandum du 30 octobre, Angeberg, 352-357.

croit prudent de demander à l'Europe? ... » Ce serait revenir à un système semblable à celui qui vient d'être renversé. « En résumé, l'étendue du succès ne délie aucune des parties du devoir qu'elles ont à remplir envers l'Europe, de ne pas s'agrandir à l'excès en renversant un juste Équilibre... On ne saurait trop blâmer le principe si généralement mis en avant... de compenser par des cessions territoriales les frais encourus pendant la guerre, à moins que ce ne soit pour soutenir dans l'acceptation la plus large le système général de l'Europe... La paix du monde ne peut pas subsister avec de telles doctrines » (1).

L'Empereur Alexandre ne se tint pas pour battu, il fit répondre le 21 novembre que « la nécessité d'un Équilibre politique prescrivait de donner à chaque Etat une consistance et une force relative capable de placer la garantie des conventions politiques dans les moyens que chacun d'eux aurait en lui-même pour les faire respecter » (3).

Puis le Mémorandum examine les accroissements des autres Etats. La puissance de la Grande-Bretagne embrasse tout le globe, l'Autriche étend son influence sur l'Allemagne et sur l'Italie, la Prusse recueille la partie septentrionale du grand héritage germanique; à ces agrandissements, la Russie n'oppose pas de conquêtes; « quel est le point d'appui sur lequel elle puisse se fonder pour être sûre que la loi de l'Équilibre ne sera pas enfreinte à son égard...? ».

Nous ne considérons pas ici le bien fondé des prétentions rivales des gouvernements, mais seulement la manière dont ils espèrent parvenir à les réaliser. On peut juger par les documents officiels que l'Équilibre était leur grand

(1) Mémorandum du 4 novembre, *op. cit.*, 399-401.
(2) Deuxième mémorandum russe, *op. cit.*, p. 454.

argument; les divers diplomates en ont donné des théories diverses, qui toutes sont exactes et le définissent véritablement. Et ceux-mêmes qui le voulaient faire servir les moins équitables combinaisons, altéraient plutôt les faits eux-mêmes que le sens général de la doctrine.

Mais nous devons montrer, que les transactions définitives, dues à son influence, furent finalement protectrices des faibles et du repos général. Il n'est pas niable que cette heureuse conséquence fut réalisée en Saxe. Quand les Prussiens connurent la note de Metternich du 10 Décembre et la lettre de Talleyrand à ce prince, ils virent la nécessité de faire des concessions et ils offrirent de donner au roi de Saxe 700,000 âmes sur la rive gauche du Rhin, « pays tellement placé sur les frontières de la France, que celle-ci et la Prusse ne fussent pas limitrophes et que Luxembourg fût une forteresse de toute la confédération allemande » (1). Cela ne faisait point l'affaire des Anglais, et lord Liverpool l'expliquait à Castlereagh : « La proposition de la Prusse.... m'a rendu plus opposé au projet de réunir l'ensemble de la Saxe à la Prusse, que je ne l'étais auparavant. Le roi de Saxe, dans cette hypothèse, serait probablement la créature de la France et disposé par suite à seconder les vues du gouvernement français sur les Pays-Bas, plutôt qu'à y résister » (2).

C'est à cette époque, que s'ouvrirent des conférences entre les *Quatre*, sur les deux grandes affaires en cours. « La France, plus que jamais, est tenue à l'écart, parce que les « quatre cours alliées, craignent de se rapprocher de nous lorsqu'elles se divisent entre elles; car tout rapprochement entraînerait des concessions qu'elles ne veulent pas

(1) Note d'Hardenberg à Metternich, du 29 décembre.

(2) *Letters and despatches*, of lord Castlereagh. — Third series, vol. II, p. 239; dans Villemain, *Souvenirs*, II, 67.

faire... » (1). Pourtant, ni la Russie, ni la Prusse, ni l'Angleterre, ni l'Autriche ne voulaient rien céder de leurs prétentions principales; si bien que dans la séance du 2 janvier 1815 on se fâcha. Les Prussiens réclamèrent hautement la Saxe, se vantant d'avoir seuls sauvé l'Europe, et s'emportant jusqu'à dire, que ce qu'ils demandaient ils le poursuivraient par les armes. Castlereagh ne pouvait laisser passer de telles paroles, il répliqua qu'on prétendait imposer la loi, et que l'Angleterre n'était faite pour la recevoir de personne (2).

Puis il courut chez Talleyrand; là on convint avec Metternich d'un projet d'alliance à trois pour s'opposer aux désirs prussiens et russes; et le lendemain soir, fut signé cet acte considérable, vers lequel tendaient tous les efforts des diplomates français depuis leur arrivée à Vienne, qui fut accompli au nom de l'Équilibre et pour le maintenir, et qui à lui seul réalisait une certaine balance des forces européennes (3).

C'était une politique; elle a eu des admirateurs (4) et des détracteurs (5). Ceux-ci ont pensé qu'il eut mieux valu mettre le roi de Saxe sur le Rhin, près de nous, comme le désirait la Prusse; plutôt que de le garder à Dresde. Si on laissait subsister son royaume, c'était pour en faire un État tampon en faveur de l'Autriche; mais dans notre détresse avions-nous tant besoin de nous occuper

(1) Correspondance des ambassadeurs de France; Talleyrand, *op. cit.*, II, 489.

(2) Talleyrand à Louis XVIII, le 4 janvier, II. 556.

(3) Le Hanovre, les Pays-Bas, la Bavière, la Sardaigne, accédèrent à l'alliance du 3 janvier 1815.

(4) Pingaud, Sorel, de Broglie, Pallain, Bulwer.

(5) Thiers, de Pradt, Hardenberg, de Vaulabelle, de Viel-Castel, Nettement, Pasquier, Mignet, Houssaye, Châteaubriand, *Mémoires d'un homme d'Etat*, Gervinus.

de l'intérêt et de l'Équilibre général; ne devions-nous pas ne penser qu'à nous-mêmes? D'ailleurs, en définitive, nous promettions beaucoup, nous risquions beaucoup et ne recevions rien en retour; tandis qu'en nous alliant avec la Prusse et la Russie, nous donnions la main à nos alliés naturels qui auraient certainement payé notre amitié au moins par la Belgique. Il nous était, ajoute-t-on, d'autant plus favorable d'avoir sur nos frontières un royaume de Saxe, que l'Autriche et l'Angleterre le désiraient moins. Ces puissances ont laissé voir dans (1) leurs notes toute l'influence que nous aurions retiré de ce voisinage, et c'est pour cela qu'elles ne l'ont pas voulu. En résumé, M. de Talleyrand a sacrifié l'avenir de la France à un principe, d'aucuns disent à de l'argent (2).

On a répondu : Il est beau d'obéir à un principe, fût-il *évocateur de fantômes*, comme la Légitimité alliée à l'Équilibre; surtout quand ce principe, doit consacrer la grandeur française. Les hautes relations, que nous venions de contracter, ne nous donnaient, il est vrai, aucun territoire; pourtant ces relations elles-mêmes étaient beaucoup pour nous. Si on ne nous laissait rien prendre, du moins on nous permettait de parler, de coopérer à l'ordre qu'on établissait dans le monde; et c'était alors tout ce que notre dignité pouvait espérer. Si l'on ne nous donnait rien, c'est que présentement il n'y avait rien à donner; qu'une

(1) Lord Liverpool à Castlereagh, 6 janvier, *Dispatches* of Wellington, Supplément, IX, 530.— *Rev. historique*, mai-août 1899 — Pasquier, *Mémoires*, III, 89. Note de Metternich du 28 janvier.

(2). Châteaubriand, *Mémoires d'Outre-Tombe*, *passim*, édit. orig., p. 351. V. aussi Lagarde, et rapport de l'ambassadeur de Russie à Berlin, Alopeus, dont parle Pertz, *op. cit.*, t. IV, p. 118. — Savary : *Mémoires du duc de Rovigo*, t. VIII (très suspect). — Gervinus, I, 305.

guerre fût née de cette triple alliance et qu'une victoire eût laissé des dépouilles, croit-on que Talleyrand n'eût pas tendu les deux mains pour prendre la part de la France?

Il est vrai qu'avec le roi de Saxe sur le Rhin, les frottements de la Prusse et de la France que rêvait l'Angleterre (1) ne pouvaient plus se produire. Sur ce point Talleyrand remarquait, que nous ne pouvions pas faire de conquêtes sur un État qui serait notre protégé et qu'il nous faudrait abandonner désormais toute vue sur le Rhin. Mais sans parler d'offensive, la Saxe placée sur ce fleuve eût-elle fortifié notre système de défense, eût-elle résistée plus que la Bavière à l'hégémonie prussienne? Beaucoup affirment que non.

Malgré le secret gardé sur l'alliance défensive du 3 janvier, il apparaît une telle résolution dans l'attitude des puissances alliées que les Russes et les Prussiens sont intimidés; et comme tout le monde a peur de la guerre, on demanda un contre-projet à Metternich. A ce moment, les Français furent admis aux conférences, Gentz écrit à l'hospodar, le 4 janvier : « Du moment qu'il s'est manifesté que les puissances alliées ne pouvaient se mettre d'accord entre elles, M. le prince de Metternich, de concert avec lord Castlereagh, a hautement demandé l'admission des plénipotentiaires français » (2).

Le contre-projet autrichien fut prêt le 28 janvier; il exposait que l'Autriche avait cru pouvoir établir « des idées d'Équilibre sur le principe de la reconstruction de la

(1) Castlereagh à Wellington le 10 oct. « Je suis toujours porté à reprendre la politique que M. Pitt avait fortement à cœur, et qui consiste à mettre la Prusse en contact avec la France sur la rive gauche du Rhin. » (*Letters, and Dispatches.* 17.)

(2) *Dépêches*, I, 139.

monarchie prussienne sur l'échelle la plus forte de ses dimensions antérieures. Plus l'Autriche a prouvé qu'elle regardait la puissance prussienne forte et indépendante, comme un poids nécessaire dans la balance des grands intérêts de l'Europe, moins l'empereur a dû prévoir que les matériaux pour la reconstruction et pour le renforcement de la monarchie prussienne seraient pris sur des objets qui compromettent directement les intérêts de la monarchie autrichienne. Ce résultat pourrait avoir lieu dans plusieurs suppositions... 2° Par l'incorporation de la Saxe à la Prusse ou par des coupures de la Saxe tellement fortes que le roi ne trouverait plus dans les bornes étroites de sa nouvelle position des moyens d'administration utile ; 3° par un déplacement du roi de Saxe en le transférant sur un point où il se trouverait sous l'influence directe d'une puissance étrangère aux liens fédératifs de l'Allemagne » (1). Et Metternich offrait aux Prussiens 800.000 Saxons. Hardenberg céda enfin : « S. M. prussienne consentait à ce que le roi de Saxe fût rétabli dans une partie de ses États » (2). Il restait au roi dépossédé plus de 1.300 mille âmes, de quoi constituer un état de troisième classe, formant une masse importante dans le système politique de l'Europe centrale (3).

Pour incliner les Prussiens à la conciliation, Alexandre se crut obligé de leur donner en Pologne plusieurs palatinats, dont le grand duché de Posen. La Prusse, sans rentrer dans tout ce qu'elle avait possédé, gardait pourtant

(1) Annexe B au 4e protocole de la séance du 28 janvier des Plénipotentiaires des Cinq puissances. Angeberg, 677-678.

(2) Note du 8 février. — Dans de Pradt, I, 181.

(3) Lettre de Talleyrand à Louis XVIII, du 15 février 1815, *Mém.*, III, 61. Traité entre la Saxe et la Prusse, signé à Vienne le 18 mai 1815. — Annexe n° 4 à l'acte final du Congrès de Vienne. Angeberg 1191 et 1393.

les meilleures places sur la Vistule (Dantzick, Grandentz, Thorn...) comme ligne de défense (1). De son côté l'Autriche recouvrait en Galicie, les districts qui en avaient été détachés par le traité de Vienne de 1809 (2).

Malgré ces différentes cessions, l'empereur Alexandre gardait ce qui constituait essentiellement la Pologne, c'est-à-dire le bassin de la Vistule de Sandomir à Thorn. Il devait avoir ainsi Varsovie et il avait a peu près « gagné cette espèce de gageure qu'il soutenait contre l'Europe » (3). La répartition entre les trois puissances était donc loin d'être égale, comme le désirait l'Angleterre pour maintenir l'Équilibre du Nord. Castlereagh en manifestait beaucoup de regrets : « Le vœu que sa cour a constamment manifesté a été de voir en Pologne un État indépendant, plus ou moins considérable en étendue, qui serait régi par une dynastie distincte et formerait une puissance intermédiaire entre les trois grandes monarchies » (4). Mais l'empereur de Russie persistant dans son projet et l'Autriche et la Prusse ne s'y opposant plus « il ne reste plus au soussigné, qui néanmoins ne peut se départir de ses représentations premières à ce sujet qu'à former sincèrement le vœu qu'il ne résulte, pour la tranquillité du Nord et l'Équilibre général de l'Europe, aucun des maux que cette mesure peut faire craindre... »

La réponse des ministres russes est remarquable au point de vue des principes qu'elle expose. L'Empereur protégera « la nationalité polonaise, autant que cela

(1) Traité entre la Prusse et la Russie du 3 mai 1815. — Annexe nº 2 à l'acte final ; *op. cit.*, 1154.

(2) Traité entre l'Autriche et la Russie, du 3 mai 1815. — Annexe nº 1 à l'acte final; *op. cit.* ; 1147.

(3) Thiers, *Consulat et Empire*, XVIII, 554.

(4) Circulaire de Castlereagh du 12 janvier, *op. cit.*, p. 795.

peut se concilier avec le maintien d'un juste Équilibre entre les Puissances de l'Europe, qu'une nouvelle répartition de forces doit désormais établir. A cette considération se joignent celles non moins importantes qui démontrent l'impossibilité de faire renaître, dans l'ensemble de ses combinaisons primitives, cet ancien système politique de l'Europe dont l'indépendance de la Pologne faisait partie... (L'Empereur aura ainsi établi) un système d'Équilibre, qui placé désormais *sous la sauvegarde des puissances du premier ordre* et à l'abri de toute prépondérance, aura acquis par la politique loyale de la Russie les moyens de résister, s'il le faut, à la force même qui aura le plus contribué à l'établir » (1).

Il restait, pourtant, des débris de la Pologne une imperceptible république, Cracovie (2), qui fut ville libre jusqu'en 1846. A cette époque, l'Autriche l'annexa, parce que la ville, loin d'être un centre d'études, était devenue un foyer de désordre et le refuge des révolutionnaires (3).

III

Les affaires de Saxe et de Pologne terminées, on put travailler sans arrière-pensée (4) au véritable objet du

(1) Note de Rasoumoffski et Nesselrode du 19 janvier. — Annexe *sub. litt.* N. au protocole du 21 février. — Angeberg, p. 798.

(2) Tr. de Vienne du 3 mai 1815, annexe nº 3 à l'acte final ; Angeberg, p. 1165.

(3) V. note autrichienne du 10 décembre 1814. — Constitution de la République de Cracovie du 3 mai 1815, et convention de Vienne du 6 nov. 1846 entre l'Autriche, la Prusse et la Russie. — Martens, *Nouveau recueil*, IX, 380.

(4) « Cela finit bien, disait le comte Pozzo di Borgo, nous n'avons

Congrès, la reconstruction de l'Europe. Et ce but semblait maintenant si simple à atteindre, les bases générales en ayant déjà été posées au traité de Paris du 30 mai, qu'on chargea Gentz de préparer un projet de Déclaration annonçant la fin des travaux; le secrétaire l'apporta le 20 février, elle était conçue en termes élevés : « Il s'agissait de reconstruire l'édifice politique avec les vastes décombres dont un bouleversement affreux avait couvert le sol de l'Europe, de relever et de fortifier des États nécessaires au système général, qui s'étaient entièrement écroulés sous le poids de leurs infortunes, de rendre à d'autres leurs justes dimensions... d'empêcher enfin par une sage répartition des forces entre les principaux corps politiques la funeste prépondérance d'un seul et le retour des dangers, dont l'exemple venait d'effrayer et d'instruire le monde... Les souverains sont plus que jamais convaincus... que les traités les plus solennels ne sont que des ressources impuissantes, si la justice et la modération ne dirigent pas les conseils des Cabinets, et que la meilleure garantie de la tranquillité générale est la volonté ferme de chaque puissance de respecter les droits de ses voisins et la résolution bien prononcée de toutes, de faire cause commune contre celle qui, méconnaissant ce principe, franchirait les bornes que lui prescrit un système politique revêtu de la sanction universelle... » (1)

Cette Déclaration contenait implicitement le plan de ce que l'Assemblée réunie à Vienne avait encore à faire. Le grand problème à résoudre était qu'aucun État n'étant assez fort pour envahir, il le fût assez pour se conserver

perdu que l'illusion du sentiment, nous en sommes maintenant à un mariage de raison sans amour et sans divorce possible. » (Villemain, *Souvenirs*, II, 70).

(1) Angeberg, p. 864, 865.

par ses propres forces ou celles de ses alliés et si quelque puissance devenait dangereuse pour la généralité, une réunion des autres États offrît des moyens suffisants de répression ou de conservation. Ce qu'on voulait surtout, c'était maîtriser la France, la cerner de toutes parts et mettre sur ses frontières, pour la maintenir, des royaumes en sentinelles, qui garderaient désormais l'Europe contre cette ambition.

L'Angleterre, qui plus que tout autre peut-être avait souffert des conquêtes impériales; plus que tout autre aussi allait poursuivre ce dessein. Reprenant le projet élaboré par Pitt en 1805, elle présenta aux Puissances, dès le traité de Paris, le plan qui devait renouveler contre nous la face du continent, et dont l'acte du 9 juin, que nous allons examiner, est dans ses principales dispositions un résumé fidèle.

Castlereagh avait dit à M. de Vitrolles : « Toute position sur la route des Indes doit nous appartenir et nous appartiendra » (1). C'est ainsi que la Grande Bretagne avait gardé l'île de France et les plus belles colonies françaises. Puis on lui laissa prendre Malte et les îles Ioniennes. Cela pourtant ne suffisait point à sa sûreté. Si, hors de l'Europe, l'Angleterre se livre à l'esprit de conquête, « elle porte dans les affaires européennes l'esprit de conservation » (2). Il ne peut lui convenir de voir une Europe asservie à une seule puissance, qui pourrait fermer tous les rivages à ses escadres et à ses vaisseaux de commerce.

Elle s'inquiète avant tout des pays qu'elle aperçoit presque de ses côtes, ils sont si près d'elle et lui paraissent si menaçants (3) qu'elle ne peut supporter qu'un

(1) Thiers, t. XVIII, p. 153.

(2) *Instructions* de Louis XVIII, Angeberg, p. 237.

(3) On sait le mot de Napoléon sur l'Arsenal d'Anvers.

ennemi puissant en soit le maître. Aussi, on peut s'imaginer son irritation quand elle vit les Pays-Bas et la Belgique au pouvoir de la France. Et alors que dans l'Europe vaincue aucun État n'imaginait le retour à un meilleur sort ; elle seule, avec une tenacité qui a fait sa gloire, s'occupait du rétablissement de l'ordre. Dès 1813, elle a son plan bien arrêté, et la Belgique y tient la première place. Par une bonne fortune singulière, il s'est trouvé que la combinaison qu'elle avait établie dans son intérêt, était en même temps utile à tout le monde, et voilà pourquoi, tandis que dans le cours de l'ancien Régime, on n'était jamais parvenu sans peine à trouver pour l'organisation des Pays-Bas, un système de nature à concilier les intérêts et les convoitises opposés, on y procéda cette fois avec rapidité et d'un commun accord (1).

Ce qui satisfaisait tous les désirs, c'était que la Grande Bretagne, non seulement arrachait la Belgique à la France, mais en faisait une arme contre elle et rendait presque impossible tout retour de cette domination. Pour cela, il fallait rendre la Belgique puissante et forte ; l'Angleterre se rappela que sous les ducs de Bourgogne, la Belgique était unie à la Hollande, et, dès Chaumont (18 février 1814), elle suggéra à ses alliés, l'idée de donner un accroissement de territoire à la maison d'Orange (2).

Par considération pour l'Angleterre, l'Autriche, la Russie et la Prusse y consentirent.

L'article VI patent du traité de Paris reproduisit la convention de Chaumont, et dans l'article III secret on expliquait en quoi devait consister cet agrandissement :

(1) De Broglie, *op. cit.*

(2) De Pradt, *Congrès de Vienne*, t. I, p. 232. Par cette incorporation, l'Angleterre croyait trouver dans la Belgique, une cliente de plus.

« L'établissement d'un juste Equilibre en Europe exigeant que la Hollande soit constituée dans des proportions qui la mettent à même de soutenir son indépendance par ses propres moyens, les pays compris entre la mer, les frontières de la France... et la Meuse seront réunis à toute perpétuité à la Hollande. » C'était désigner la Belgique sans la nommer. On l'appela par son nom, dans la conférence que les alliés tinrent à Londres le 14 juin 1814. Là, les puissances se donnèrent à elles-mêmes les raisons qui pouvaient excuser *l'amalgame* de deux peuples si divers et les dangers de cette tentative. « Cette réunion, dit le protocole, s'est décidée en vertu des principes politiques adoptés... pour l'établissement d'un Etat d'Equilibre en Europe » (1). Pour consolider l'union, on décidait que le nouvel Etat serait régi par une constitution représentative, et qu'il y aurait parité de charges et de droits entre tous les sujets du royaume (2).

C'est sous cet aspect qu'on le présenta au Congrès de Vienne. Le prince d'Orange demanda alors certaines acquisitions comme nécessaires à ses yeux, pour qu'il pût remplir « le rôle de boulevard du Nord qui lui était confié » (3). Il fallait dépasser la limite de la Meuse, et joindre par là même aux Provinces-Unies quelques petits Etats, dont l'important duché de Luxembourg. On eût cette faiblesse pour *l'enfant gâté des Puissances* (4). Seulement, le prince dut céder plusieurs districts du centre de l'Allemagne, et le Grand-Duché ne fut réuni aux Pays-Bas que par union personnelle ; il continua de

(1) Angeberg, p. 182.

(2) Schœll, *Hist. des traités*, III, 410.

(3) De Broglie, *Le dernier bienfait de la monarchie*, *op. cit.*, p. 495.

(4) Le mot est de Metternich : dans Gervinus, I, 254.

faire partie de la Confédération germanique et la ville de Luxembourg devait être considérée, sous le rapport militaire, comme forteresse de la Confédération (1).

Telle fut la première barrière élevée contre la France ; la Belgique semble prédestinée à ce rôle ; les événements d'abord le lui ont donné, et sa position géographique elle-même la dispose à ce service, tant ce pays paraît peser sur nos épaules et gêner tous nos mouvements. « Le résultat de cette combinaison cependant, écrit le prince de Talleyrand, me parut moins dangereux pour la France qu'on ne le pensait, car le nouveau royaume aura assez à faire pour se consolider. En effet, formé de deux pays divisés par d'anciennes inimitiés... il doit rester faible et sans consistance » (2). Il était réservé à M. de Talleyrand de reparaître sur la scène diplomatique, lorsque cette faiblesse, qu'il avait prévue, devenue par trop évidente et périlleuse, appellerait un nouvel ordre de choses.

Le royaume des Pays-Bas, malgré son accroissement de puissance, ne pouvait être utile à l'Europe et constituer un des plus solides fondements du nouvel Équilibre, qu'à la condition d'être compris dans un plan de défense générale, dont il serait bien l'un des éléments essentiels, mais pas l'unique, et qui se composerait de plusieurs facteurs engagés à se prêter un appui réciproque.

La Prusse fut l'un de ces facteurs, l'un des plus puissants anneaux de la chaîne qui liait la France. C'est encore à l'inspiration anglaise, que nous dûmes d'avoir cette dangereuse voisine sur le Rhin, dans les pays de la rive gauche, qu'on nous avait pris à Paris, le 30 Mai. Par là, la Prusse nous menaçait et nous maintenait. Cette

(1) Traité du 31 mai 1815 entre le roi des Pays-Bas et les Alliés. V. aussi les articles, 65, 67, 68 de l'acte final.

(2) *Mém.* II, 296.

situation ne l'avait point tentée, et ce ne fut que faute de territoires disponibles ailleurs, qu'elle consentit à venir s'installer près de nous. Elle le regrettait sincèrement ; ces acquisitions lui paraissaient d'une défense coûteuse, difficile et loin de la fortifier, l'affaiblissaient. Aussi « S. M. prussienne ne se chargeait de ce pays que pour le bien général et était prête à y renoncer, si on substituait à ces possessions lointaines d'autres, « même beaucoup moins considérables, qui formeraient un ensemble avec le reste de la monarchie » (1).

La Prusse n'eut pas cependant à se plaindre du sort que le Congrès lui faisait. Sur 118 articles que compte l'acte final, plus de 40 sont consacrés à la reconstruction de sa puissance. C'est ainsi qu'elle eût le grand duché de Posen, en Pologne ; plus d'un tiers de la Saxe ; la plupart de ses anciennes provinces entre l'Oder et l'Elbe, et entre ce fleuve et le Rhin ; le grand duché de Berg, l'électorat de Cologne, le duché de Westphalie, la Poméranie suédoise que lui cédait le Danemarck en échange du Lauenbourg (2). De plus, en cas d'alerte, elle s'appuyait sur les Pays-Bas et le Hanovre, patrimoine des rois d'Angleterre (3), et déjà les États inférieurs de l'Allemagne septentrionale groupés autour d'elle « servaient à remplir les lacunes ou les parties faibles de sa monarchie » (4).

(1) Note de Hardenberg du 8 février 1815.

(2) V. art. 18, 23, 24, 25, 37, 49, 70 de l'acte final et les traités entre la Prusse et Saxe-Weimar, à Vienne, 1er juin 1815 ; — entre la Prusse et le Nassau, à Vienne le 31 mai 1815. — Le Danemarck fut une puissance sacrifiée. On lui avait pris la Norwège. Il avait pourtant, de l'avis de bien des diplomates, un rôle important à jouer pour défendre l'Équilibre du Nord.

(3) V. Acte final, art. 26, 27, 29 et le traité conclu à Vienne, le 29 mai 1815.

(4) De Pradt, *op. cit.*, I, 201.

Toutefois, les politiques prussiens constataient amèrement que leur pays formait une ligne immense du Niémen à la Meuse, presque sans cohésion et coupée en deux par le Hanovre, le Brunswick, les deux Hesses et le Nassau (1). Cette formation fort défectueuse et « qui au point de vue du *vieux parti prussien*, pouvait être appelée une défaite, pouvait devenir une résurrection au *point de vue allemand*. Etendant ses ramifications dans d'autres États allemands, coupée et entourée par eux, comme elle l'a été depuis ce temps, débarrassée d'une grande partie de son territoire polonais et des soucis qu'il lui avait causés, de puissance slave, qu'elle était, la Prusse était devenue un Etat entièrement allemand » (2).

Surtout, ce poste avancé sur le Rhin, qui lui avait inspiré tant de craintes, devait faire sa grandeur ; les patriotes comprirent qu'elle s'était constituée gardienne de l'Allemagne et placée à sa tête : les circonstances la favorisaient d'ailleurs ; à ce moment l'Autriche perdait son influence, elle redoutait l'avenir qui paraissait si séduisant pour sa rivale ; l'astucieux diplomate qu'était Gentz, au lendemain du Congrès le prévoyait déjà : « Les Prussiens ont porté toute leur vue sur l'Allemagne, l'acquisition de la Saxe... n'est pour eux que le commencement d'une grande suite d'opérations politiques par lesquelles ils espérèrent tôt ou tard réunir à la Prusse la partie la plus considérable du nord de l'Allemagne, effacer l'influence de l'Autriche et se mettre à la tête de toute la Confédération germanique » (3).

L'Autriche ne sortait pas amoindrie de la grande crise ; elle ne fut peut-être jamais aussi réellement puissante ni

(1) Himly, *Formation territoriale des Etats*, II, 110.
(2) Gervinus, *op. cit.*, I. 309, 310.
(3) *Mémoires* de Metternich II, 479.

mieux nantie. Elle abandonnait volontiers ses provinces belges, qui l'avaient toujours embarrassée et que Thugut considérait comme « une meule à son cou » (1), pour reprendre la route ancienne de l'Italie, qu'elle n'avait jamais oubliée. Ce fut avec allégresse qu'elle posa sur la tête de l'Empereur François l'antique et primitive couronne de fer des rois Lombards (2).

Le traité de Tœplitz du 9 septembre 1813, conclu entre l'Autriche, la Prusse, la Russie, avait stipulé que « la monarchie autrichienne serait reconstituée sur l'échelle la plus rapprochée de sa situation avant 1805 ». En conséquence, il avait été arrêté dans le traité de Paris « que l'Autriche posséderait tout le pays situé entre le Pô, le Tessin et le lac Majeur ». Le cabinet de Vienne réclama en outre tout le littoral de l'Adriatique jusqu'à Raguse avec Venise et les terres fermes. On ne le lui refusa pas. Et comme des archiducs régnaient en Toscane et à Modène, l'Autriche avait la haute main sur toutes les affaires d'Italie (3). Elle retrouva d'autre part, sauf les Pays-Bas, tout ce

(1) Dans Gervinus, *op. cit.* I, 269.

(2) Patente de S. M. l'Empereur d'Autriche, par laquelle il déclare la formation du royaume Lombardo-Vénitien et sa réunion à l'Empire, datée de Vienne, 7 avril 1815, § 3.

(3) Les instructions de Louis XVIII sont curieuses sur ce point : « Une fois réunie en un seul corps l'Italie, à quelque titre qu'elle appartînt à l'Autriche, lui échapperait... peut-être en peu de mois (*a*)... (Si l'on divise au contraire l'Italie, l'Autriche y sera toute-puissante.) L'Italie divisée en Etats non confédérés, n'est point susceptible d'une indépendance réelle, mais seulement d'une indépendance relative, laquelle consiste à être soumise, non à une seule et même influence, mais à plusieurs, le rapport qui fait que ces influences se contrebalancent est ce qui constitue son équilibre. Que l'existence de cet équilibre importe à l'Europe, c'est une chose si évidente, qu'on ne peut la mettre en question. (Angeberg, *op. cit.* p. 229).

(*a*) Pourtant Metternich rêvait d'un groupe fédératif de tous les

qu'elle avait perdu à Campo-Formio, à Lunéville, à Presbourg, à Vienne (1).

De 24 millions d'habitants, qu'elle comptait en 1792, sur 640.000 kilomètres carrés, elle présentait en 1815 une population de 28 millions d'âmes répartie sur 668.000 kilomètres carrés (2).

L'ancienne dispersion des territoires habsbourgeois avait disparu, sauf en un point du littoral dalmate. Sur la carte, cette monarchie formait un tout compact depuis le lac de Constance et les bords du Pô jusqu'aux collines du Dniester et du Bug et depuis les frontières de la Turquie jusqu'aux sommets des monts des Mines (3). Mais à l'égard des races, la dissémination, ce mal invétéré de l'Empire, persistait autant que jamais ; c'était toujours une réunion de peuples et d'Etats divers sous un même souverain (4).

L'Autriche apparaissait néanmoins comme une grande puissance, et on ne comprend pas l'amère appréciation de Gentz sur « ce Congrès, qui n'a été (comme il l'avait depuis longtemps prévu) (5), qu'une source d'embarras et d'amertume pour tout le monde, et particulièrement pour l'Autriche... » (6).

États italiens. L'Autriche reprenait ainsi le rôle qui lui échappait en Allemagne, et la présidence qu'elle aurait eue lui aurait rappelé la couronne du Saint-Empire.

(1) Art. 51, 52, 93, 94, 98, 100 de l'acte final.

(2) Schubert, *Staatskunde von Europa*, t. II, p. 121, cité par Gervinus, *eod. loc.* — Note prussienne du 8 février. — De Pradt *op. cit.* II, p. 83.

(3) Himly, *op. cit.* I, 462, 465.

(4) Heeren, *Manuel historique*, II, 182.

(5) Dépêche du 6 octobre 1814, à l'hospodar, I, 115. — « Il faudrait un miracle, pour qu'il sortît (du congrès) un état de tranquillité complète et durable en Europe ».

(6) *Mémoire*. Metternich, *Mémoires*, II, 502.

Une seule chose aurait pu réserver à cet empire de cruelles déceptions, c'était la réorganisation de l'Allemagne. Mais on le savait résigné d'avance à l'abandon de son ancienne primauté. En ne se berçant plus d'illusion, il faisait preuve de prévoyance et de sagesse ; et dans son esprit de sacrifice, on aurait en somme trouvé bien peu de désintéressement.

La Révolution française en appelant les nations à la conscience d'elles-mêmes prépara leur avènement. Elle avait prêché l'émancipation des peuples et ses enseignements ne furent pas perdus. On le vit bien, en Allemagne, où son œuvre, peut-être maladroite au point de vue français, avait supprimé les obstacles matériels qui s'opposaient à la réunion des peuples allemands, en simplifiant la carte, en dissolvant le Saint-Empire. Et c'est ainsi que, depuis 1806, « l'Allemagne se créait par le désir » (1). Talleyrand l'avait deviné, quand il écrivait à Louis XVIII (2) : « Ceux que la dissolution de l'Empire germanique et l'acte de la Confédération du Rhin ont fait descendre du rang de dynastes à la condition de sujets, supportant impatiemment d'avoir pour maîtres ceux dont ils étaient ou croyaient être les égaux, aspirent... à remplacer tous les gouvernements de ce pays par un seul... L'unité de la patrie allemande est leur cri, leur dogme, leur religion exaltée jusqu'au fanatisme, et ce fanatisme a gagné même des princes actuellement régnants. Or, cette unité dont la France pouvait n'avoir rien à craindre quand elle possédait la rive gauche du Rhin et la Belgique, serait maintenant pour elle d'une très grande conséquence. Qui peut d'ailleurs prévoir les suites de l'ébranlement d'une masse

(1) Ch. Benoist, *Le prince de Bismarck, Rev. des Deux-Mondes* du 1er juillet 1899, p. 81.

(2) 17 oct. 1814, *Mém.* II, 368.

telle que l'Allemagne, lorsque ses éléments divisés viendraient à s'agiter et à se confondre ».

L'Europe comme la France ne voulait pas de cette unité redoutable. L'Autriche et la Prusse ne la désiraient pas non plus. Comprenant qu'elles n'étaient point en mesure de la faire elles-mêmes, et chacune à l'exclusion de l'autre, elles préféraient réaliser une union assez vague où nulle des deux ne pourrait exercer un protectorat dangereux. Cette rivalité était dans la conception des puissances. Elles avaient voulu la placer comme base essentielle de la Confédération germanique. Par là, elles empêchaient l'établissement d'une hégémonie durable et d'une absorption graduelle des petits Etats allemands par un des confédérés plus puissants (1).

C'est en somme l'idée maîtresse de l'Équilibre qui a présidé à cette organisation ; dans le système général, ce principe ne peut se soutenir que par la rivalité de toutes les puissances.

Mais les patriotes allemands avaient fait d'autres rêves. Dans l'une des quelques conférences qui suffirent à établir les principaux fondements de la Confédération, le baron Gagern, plénipotentiaire du roi des Pays-Bas pour le Luxembourg, parlait de l'unité allemande et déclarait « que le maintien de la dignité impériale aurait été la mesure la meilleure et la plus sûre. Nous sommes sur le point de faire de nouveaux et dangereux essais. Dans le premier cas, ces paroles antiques et techniques auraient résonné de nouveau : l'Empereur et l'Empire ! le Saint-Empire romain ! l'Empire des nations germaniques... Les Allemands croient qu'il n'y a plus d'Allemagne ; ils perdent l'espérance de la voir rétablie. Nous en avons été

(1) Milovanowitch, *Les traités de garantie au XIX*e *siècle*. — Crampon, *Politique médiatrice de l'Allemagne*.

témoins! les mots d'empire d'Allemagne leur rappellent qu'il y a encore une patrie commune » (1).

Mais lorsqu'on proposa à l'Autriche de reprendre la couronne et l'Empire; elle refusa cette faveur, d'abord, parce qu'elle était vaine, ensuite de crainte que l'élection ne la fît un jour passer à la Prusse. Elle conserva ce qui était le plus réellement profitable, la présidence perpétuelle de la Diète (2). A celle-ci étaient confiées les affaires générales de la Confédération; les confédérés conservaient leur indépendance souveraine, pouvaient avoir leurs armées, leurs représentants auprès des divers États de l'Europe, mais ne pouvaient contracter d'alliance contraire, ni au pacte fédéral, ni à la sûreté de la Confédération et étaient tenus pour la défense de ces grands intérêts à fournir un contingent calculé d'après leur force respective. Comparée à l'ancien Saint-Empire, cette constitution marquait un progrès incontestable : les principautés et villes libres n'étant plus qu'une trentaine, il était plus facile de faire l'essai d'un gouvernement commun, il y avait aussi une armée. L'œuvre, néanmoins, semblait vouée à une certaine immobilité, par suite de la difficulté (3) qu'on trouverait à mouvoir certains ressorts. La chose était prévue et voulue par les puissances allemandes prépondérantes. « Toute confédération, disait Louis XVIII (4), est une République

(1) 3e protocole, séance du 29 mai 1815, Annexe, no 2. Angeberg, p. 1268. 1269.

(2) V. *acte constitutif* de l'Allemagne du 8 juin 1815 et art. 49, 54, 56, 57, 61, 62, 63, de l'acte final.

(3) Les lois fondamentales et organiques devaient, par exemple, être votées à l'unanimité. — La coïncidence, *presque textuelle*, entre les articles du *Projet de paix perpétuelle* de l'abbé de Saint-Pierre et ceux de l'acte fondamental de la constitution germanique est très remarquable, V. Wheaton, *Hist.*, I, 325.

(4) *Instructions...* p. 233.

et, pour être bien constituée, doit en avoir l'esprit. Voilà pourquoi une confédération de princes ne peut jamais être bien constituée, car l'esprit de la République tend à l'égalité et celui du monarque à l'indépendance. »

L'Europe n'avait donc pas à redouter la puissance d'une Allemagne profondément unie; elle avait cru nécessaire à l'Équilibre général de laisser à ce pays son rôle pacifique de médiateur : mais peut-être, qu'en méconnaissant les aspirations nationales, elle se préparait de périlleuses secousses, lorsque les peuples allemands voudraient détruire le pacte qu'elle leur avait imposé et qui n'avait pas secondé leurs espérances.

Il fut question à Vienne d'affilier la Confédération Suisse à celle de l'Allemagne et de lier les deux pays dans le même système militaire ; les alliés pensaient opposer ainsi de plus fortes barrières à la France (1). C'eut été il est vrai, un grand danger pour nous ; et Louis XVIII, pour l'éviter (2), avait recommandé à Talleyrand de faire garantir la neutralité des pays helvétiques. Bien que le traité du 30 mai parlât seulement de la garantie de leur organisation intérieure (3), le Congrès comprit sans peine (4) que leur neutralisation s'allierait parfaitement avec l'ensemble des mesures qu'il avait prévues. Elle augmentait les moyens de défense et diminuait les moyens d'agression (5) et de la sorte servait autant l'Allemagne, que si on eût fait entrer les cantons dans la Confé-

(1) De Pradt, II, 75. — Talleyrand, *Mém.*, II, 442. Correspondance des ambassadeurs du 12 novembre 1814.

(2) *Instructions.* Angeberg, p. 224.

(3) Art. II secret : « La France reconnaîtrait et garantirait, conjointement avec les puissances alliées et *comme elles*, l'organisation politique que la Suisse se donnerait sous les auspices desdites puissances alliées et d'après les bases arrêtées entre elles. »

(4) Déclaration du 20 mars 1815.

(5) Talleyrand, *Mémoires*, II, 296.

dération germanique. Le Congrès s'occupa pourtant de la politique intérieure de la Suisse; il importait aux puissances d'examiner si cette région « était à même de remplir ses engagements envers (elles), savoir, de maintenir sa tranquillité intérieure à l'effet de faire respecter sa neutralité » (1).

Toutefois, lors des Cent-Jours et de la campagne de France, les troupes alliées passèrent sur le territoire de la République (2). Aussi, le 20 novembre suivant, les puissances se hâtèrent de déclarer, « qu'aucune induction défavorable aux droits de la Suisse, relativement à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire ne pourrait, ni ne devrait être tiré des événements qui avaient amené le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique. Ce passage, *librement* consenti par les cantons dans la Convention du 20 mai, a été le résultat nécessaire de l'adhésion franche de la Suisse aux principes manifestés par les Puissances signataires du traité d'alliance du 25 mars... » contre Napoléon (3).

Ce serait une question discutable de savoir si la Suisse avait la liberté qu'on lui supposait (4). Quoi qu'il en soit, c'est le 20 novembre seulement que la neutralité des cantons fut définitivement reconnue et *garantie*.

Le royaume de Sardaigne faisait partie du système de défense que l'Europe avait jugé nécessaire à sa sûreté d'organiser contre nous. Sa puissance ayant en effet été insuffisante pour arrêter les armées françaises, on essaya

(1) Annexe nº 4 au 10e protocole au comité chargé des affaires de la Suisse, séance du 16 janvier. *op. cit.* p. 619, 621.

(2) L'Empereur Alexandre ne l'aurait pas voulu; mais Metternich tenait pour l'avis opposé et l'emporta.

(3) Déclaration de Paris du 20 novembre 1815, De Clercq.

(4) Il est vrai qu'on avait mis Napoléon et la France *hors du droit*.

de le fortifier et d'en faire le rempart de la Péninsule. Pitt, autrefois, aurait voulu l'agrandir par Lyon et le Dauphiné ; mais, en 1815, on ne désirait pas démembrer la France, et, quoiqu'il y paraisse, la majorité avait plutôt des idées de modération et de tempérance politique. Aussi, on crut donner au Piémont un accroissement de territoire et de force assez grand en soumettant à ses lois, l'État de Gènes (1). L'Angleterre ne fut pas la dernière à favoriser cette combinaison. Elle ne nous pardonnait pas de nous avoir vus les maîtres de ce port, et accumulait les obstacles, pour que nous ne pussions jamais reprendre ce chemin ; comme elle avait déjà élévé des barrières sur la route d'Anvers (2). Et, elle avait bien choisi, en choisissant pour nous les opposer les maisons d'Orange et de Savoie : « l'une avait fait sa grandeur en luttant contre la France, l'autre en se servant d'elle, et en la trahissant après s'en être servie » (3).

Ce sont des traditions, qu'on n'oublie pas.

La République de Gènes perdit donc son indépendance. Ce ne fut pas sans protestation. Elle invoqua les déclarations immortelles des puissances dont les villes de Chaumont et de Châtillon-sur-Seine retentissaient encore ; n'avait-on pas reconnu que les nations devaient respecter désormais leur indépendance réciproque : Ce fut en vain, « en politique il y a des choses qui sont complètement finies, on ne peut restaurer ce qui est mort » (4).

(1) Art. II secret du traité de Paris.

(2) Gervinus, I. 254. *op. cit.* — Discours de Castlereagh au Parlement anglais, le 10 mars 1815, dans Villemain, *Souvenirs contemporains d'histoire*, p. 106.

(3) Thiers, *Consulat et Empire*. XVIII, p. 628.

(4) Capefigue, *Introduction*, p. LXXVIII.

Il en était de Gênes, comme de Malte et comme de Venise. Souverainetés infimes, isolées sur des points d'une importance stratégique immense, elles devaient se trouver englouties dans le vaste système européen, simples indemnités, simples appoints dans un plateau de la balance pour que la pesée soit exacte.

A la réserve d'une partie de la Savoie, que nous allions bientôt lui rendre, la Sardaigne rentrait dans tous les territoires qu'elle possédait au 1er janvier 1792. Avec l'acquisition de Gênes et la neutralité du Chablais et du Faucigny, elle réalisait sans coup férir ses plus grands désirs et quoique Etat secondaire, elle faisait partie de l'ordre général. Elle avait obtenu à la fois tout ce qui lui manquait; une place forte maritime, une grande ville de commerce et la liberté de ses communications avec l'île de Sardaigne (1). Enfin, le Congrès de Vienne régla l'ordre de succession au trône dans la monarchie sarde. La loi salique établie en Savoie, n'existait ni pour le Piémont ni pour la Sardaigne, ce qui pouvait donner lieu, un jour, à un partage de cette monarchie et même à l'acquisition par l'Autriche des provinces non soumises à la loi salique. C'est cette perspective redoutable, que l'Assemblée, par sa décision, a désiré prévenir.

Telles sont les principales dispositions de l'acte final, signé le 9 juin à Vienne par sept grandes puissances. Le plénipotentiaire espagnol refusa la signature, surtout parce que le traité renfermait certains articles, dont il

(1) Traité entre la Sardaigne, l'Autriche, la Prusse, la Grande-Bretagne, la France, la Russie, 20 mai, annexe, nº 13 à l'acte final.

n'avait pas été rendu compte préalablement dans les conférences des huit puissances (1).

Ce refus marque une étape dans le système du concert européen qui, depuis Châtillon, se dessine en traits de plus en plus marqués. Nous retrouverons bientôt ce système. D'autres transactions sont intervenues à Vienne, relatives aux duchés à laisser en souveraineté à l'impératrice Marie-Louise, à la déposition de Murat, à la reconstitution du royaume des Deux-Siciles, aux indemnités dues à la Bavière;... mais ces questions, importantes pour l'amour-propre d'une puissance, n'altéraient pas l'ensemble de la balance des forces et n'eurent point d'influence décisive sur leur répartition.

Le Congrès fut obligé de laisser incomplets certains travaux qu'il avait entrepris ; et quelques personnes parlèrent d'ajourner au temps où ces travaux pourraient être achevés la signature de l'acte général ; Talleyrand s'y opposa de toutes ses forces (2).

Il estimait qu'en faisant sanctionner les promesses et les principes nouveaux, qu'on avait fait serment de garder dans les prochaines relations internationales, il mettrait un frein aux avidités et aux injustices qui déjà se manifestaient au milieu des troubles, des bouleversements de la seconde campagne de France. Ce fut le premier hommage rendu à l'œuvre de 1815. Les critiques étaient plus nombreuses. Les uns pensaient qu'on avait trop fait ; d'autres pas assez. Gentz a porté le jugement le plus sarcastique. Quand il tenait la plume officielle, il écrivait de grandes phrases sur la « reconstruction de l'ordre social »,

(1) Le roi d'Espagne accéda pleinement aux actes du Congrès de Vienne par une déclaration expresse du 7 mai 1817.

(2) Rapport au Roi de Gand à Paris. *Mém.*, III, 193, 201.

la « régénération du système politique de l'Europe » (1) ; dans sa correspondance officieuse, le confident de Metternich se montre plus sceptique, et envisage tristement l'avenir : la paix est peu probable, on a créé des revirements arbitraires dans les possessions des États, on a sacrifié les faibles aux puissants, « *les Quatre* » n'étaient au fond d'accord que lorsqu'il s'agissait de donner la loi aux autres » (2). Et Gentz pensait en somme que ce n'était qu'un arrangement provisoire ; cependant il reconnaissait que certains détails pénibles étant maintenant surmontés, et le terrain aplani, rien n'empêcherait désormais les cabinets de *travailler en grand*.

---

§ 3. — Conséquences du Congrès de Vienne.

I. — Le traité de Paris du 20 novembre.

Napoléon hors la loi. — Prétentions des Alliés. — Memorandum du ministre des Pays-Bas, de la Prusse, de l'Autriche. — Projets de la Russie. — Sa modération. — Belle politique de l'Angleterre. — Ultimatum des Alliés. — Réponse des plénipotentiaires français. — Nouvelles exigences des coalisés. — Transaction du 20 novembre.

II. — La Sainte-Alliance.

La Sainte-Alliance et le traité de Chaumont. — Le concert européen. — Appréciation de Gentz. — Les Congrès : Aix-la-Chapelle. la France dans le concert européen. — L'intervention.

(1) V. *Mémoires* de Metternich, II, 474.
(2) Dépêche du 26 juin à l'hospodar, I, 153, 156.

III. — La Question d'Orient.

La Turquie et le Congrès de Vienne. — L'insurrection grecque de 1821. — Incertitude des puissances. — D'abord hostiles, elles soutiennent ensuite les revendications helléniques. — Raisons de cette politique. — L'Egypte. — L'intervention du concert européen. — L'intégrité de l'empire ottoman. — La France protège l'Egypte et sort du concert européen.

IV. — La révolution belge 1830.

Séparation de la Hollande et de la Belgique. — Conférence de Londres. — Les puissances reconnaissent l'indépendance de la Belgique. — Elles intéressent l'Europe à la garde de ce pays en proclamant et en garantissant sa neutralité perpétuelle.

I

Quand on apprit à Vienne le débarquement de l'Empereur Napoléon ; le comité des *huit* se réunit, et Metternich déclara : « que Napoléon s'était constitué ennemi du repos public » (9 mars). Le 13, une déclaration officielle livrait l'Empereur à la vindicte publique et le mettait hors la loi ; puis les puissances promirent à la face de l'Europe, que le traité de Paris du 30 Mai et tout ce qui avait été réglé et stipulé à la suite de ce traité serait invariablement maintenu. Dans ce but, elles conclurent le 25 mars une alliance générale, à laquelle Talleyrand accéda le 27, au nom de Louis XVIII (1). Seules, la cour de Madrid, qu'on

(1) Talleyrand s'en excusait et disait que l'Europe se déclarant l'alliée du roi et de la nation française, toute idée de conquête sur nous n'était plus possible. » Au roi. *Mém.*. III. 166.

refusa d'admettre aux actes subséquents comme partie principale, et la Suède, n'adhérèrent pas aux dispositions militaires, que l'Europe prenait unanimement contre nous.

En France, on répondit par des paroles d'apaisement : Napoléon écrivait aux souverains, ses frères, que « la justice assise aux portes des divers Etats suffirait seule désormais pour en garder la frontière » (1) et Caulaincourt disait au ministre de Bavière, que la France ne devait plus être pour personne un objet d'inquiétude (2). Mais la présence seule de Bonaparte semblait impliquer le désordre, et à tout prix on voulut le renverser. Cette ingérence choqua quelques membres du Parlement anglais. Liverpool fut obligé d'expliquer aux lords que « les nations de l'Europe pouvaient dire à la France, non pas quel gouvernement elle devrait avoir, mais quel gouvernement, elle ne devait pas avoir. La distinction est claire et évidente de soi » (3). La guerre fut déclarée à la France.

Il n'y eut pas de négociations sérieuses pour la paix avant le milieu du mois de juillet. Le 12, les quatre grandes puissances ouvrirent des conférences pour fixer l'ultimatum à nous imposer ; les États de second ordre furent soigneusement exclus de ces débats. On peut se demander quels étaient les sacrifices qu'il s'agissait d'exiger de nous, puisqu'on était convaincu, à Vienne, de la nécessité de respecter le traité de Paris. On n'avait pourtant pas attendu la bataille de Waterloo, pour oublier ces promesses.

Le 15 avril, on pouvait lire dans une proclamation du gouvernement général des provinces prussiennes : « Ce n'est pas pour lui rendre des princes dont (la

(1) 4 avril 1815. Angeberg, p. 1017.

(2) Lettre au comte de Montgelas, *op. cit.*, p. 1084 (16 avril 1815).

(3) Séance du 23 mai. *The parliamentary debats*, v. XXXI, p. 450, dans Villemain, *Souvenirs...* II, p. 197.

France) ne veut pas que nous armons aujourd'hui... c'est pour diviser cette terre impie » (1). A la même époque, le *Mercure Rhénan* demandait l'extermination de « cette bande de cinq cent mille brigands... Le monde ne peut rester en paix tant qu'il existera un peuple français ». Au mois de mai, le baron Gagern déclarait que la France était la première de toutes les grandes monarchies par ses ressources intérieures, si bien « que l'Europe entière réunie contre elle était à peine un adversaire assez puissant... Si nos armes sont bénies, nous sommes autorisés à espérer un plus heureux résultat que celui de la paix de Paris » (2).

Aussi, en août, dans un mémorandum remarquable, le ministre des Pays-Bas revendiquait avec passion les garanties que la France devait donner à l'Europe : On a promis, disait-il, de compléter les dispositions du traité de Paris du 30 mai 1814 et de les garantir contre toute atteinte, or « le but principal de la paix de Paris, n'était certainement pas le ménagement du soi-disant honneur français... Une pacification durable, une juste répartition de forces, l'Équilibre de l'Europe, sa tranquillité, voilà quel était le but; et l'événement a prouvé sur-le-champ qu'on avait mal calculé encore, qu'il fallait toute cette réunion de forces pour dompter. (Refaisons) un système d'Équilibre » (3). Otons

(1) Debidour, *Hist. diplomatique*, I. 52, note.

(2) Note annexée au protocole du 13 avril 1815, Angeberg, p. 1073.

(3) *Op. cit.*, p. 1490 : « La guerre de Trente Ans, poursuit Gagern, était foncièrement une guerre civile en Allemagne. Le parti protestant avait appelé la Suède et la France pour le maintien de l'Equilibre. Ces cours demandèrent *à titre de satisfaction* des contributions et des cessions qui n'étaient nullement l'objet primitif de la guerre. Nous demandons la même chose à bien plus juste titre et au besoin nous emploierons les mêmes expressions... »

à la France les moyens de nous faire du mal; prenons-lui l'Alsace « qui n'est pas une province française », mais seulement un aliment d'orgueil, un stimulant. « J'entends dire: il n'y a pas d'Allemagne. Il me semble que nous avons joliment prouvé qu'il y en avait une, et des Allemands; une Allemagne qu'il ne faut point irriter, ni injurier; une Allemagne qui a son genre de public esprit... Dans un sens, sans doute, il n'y a pas d'Allemagne; il n'y a pas cet ensemble d'un vaste Empire qui effraye les voisins par l'agrandissement de son territoire. L'Allemagne, comme telle est un système fédératif, une ligue, par sa nature en paix avec tout le monde et l'agrandir n'est qu'un gage de plus du maintien de la paix de l'Europe. M. de Bignon s'appliquait à prouver que, même après les sacrifices de la paix de Paris, la France serait l'État le plus puissant. Il aura encore raison, même après la cession de l'Alsace, de la Lorraine et de la Flandre... » (1). Hardenberg, au nom de la Prusse, se montrait aussi exigeant : « La France veut-elle une paix durable, il faut qu'elle rende à ses voisins la défense qu'elle leur a ôtée, c'est-à-dire l'Alsace et les forteresses des Pays-Bas, de la Meuse, de la Moselle et de la Sarre... alors seulement, elle restera tranquille » (2). Sinon avec l'avantage de sa situation géographique, la France tâchera derechef d'étendre ses frontières jusqu'au Rhin, et dès lors plus de bornes.

Ces prétentions, si violemment manifestées, montraient que ces Messieurs, comme disait Montrond, n'étaient pas habitués à la victoire. « Ils ressemblent à des gens, écrit Wellington, qui ayant pris un gâteau veulent à la fois le garder et le manger » (3).

(1) Mémorandum du baron Gagern, août 1815, p. 1491.

(2) Mémorandum prussien du 4 août, p. 1481.

(3) 7 août 1815, *Despatches*, Londres, 1838-1862, dans Sorel, *la Deuxième paix de Paris*, p. 75.

Le prince de Metternich, dans le fond, était moins avide mais il ne pouvait, sans compromettre l'Autriche, laisser la Prusse seule défendre les intérêts allemands ; un Mémorandum fit entendre que le chancelier entrait définitivement dans le système des indemnités territoriales. La guerre de 1815, disait-il, n'est pas une guerre de conquête. Mais la France, de longtemps, ne sera pas dans le cas d'asseoir le système de son gouvernement de manière à offrir à l'Europe dans ses seules institutions des gages de sûreté ; une occupation militaire sera donc nécessaire. Metternich insiste surtout, comme Hardenberg, sur l'attitude offensive de la région française, et il demande une garantie réelle et permanente, qui change cette attitude en une attitude défensive plus rapprochée de celle des autres puissances. L'attitude offensive de la France se fonde sur les positions offensives de ses forteresses. Celles-ci se trouvent hors de proportion avec les moyens de défense des États voisins et avec tous ceux dont ils puissent jamais disposer, car la France depuis Louis XIV a fait raser les places fortes de ses voisins. « L'intérêt permanent de l'Europe exige : A. que la France perde les points offensifs que lui a laissés le traité de Paris. B. Que des forteresses de la première ligne ou passent sous la domination étrangère, ou que pour le moins elles soient rasées ». La France sera loin d'être menacée puisqu'il lui restera encore deux lignes de défenses fortifiées : elle sera seulement mise au niveau des chances et risques des autres puissances du premier ordre (1).

Heureusement pour nous, toutes les puissances ne

(1) Août 1815. Angeberg, p. 1482, 1484, 1485. — Metternich écrivait de Sarrebourg, à sa fille Marie, le 2 juillet : « Notre présence en France est un bienfait qui ne ressemble pas mal à une amputation ». (*Mémoires*, II, 552).

manifestaient pas des prétentions aussi exagérées. La Russie avait d'abord songé à acquérir la Galicie, pour parfaire son royaume de Pologne ; elle eut favorisé, dans ce cas, les demandes des princes allemands ; mais la perspective de faire renaître les querelles de Vienne éloigna Alexandre de tous les avantages qu'il aurait pu recueillir. De plus, son âme pieuse et mystique songeait à l'Orient, et pour chasser le turc et prendre sa place il avait besoin d'une France amie et forte, qui contrebalançât l'influence anglaise ; tandis que la Prusse ferait échec à l'Autriche.

Mais c'était surtout l'agrandissement extérieur de l'Allemagne et l'accroissement de ses forces à l'intérieur, que la Russie commençait de plus en plus à craindre. Pierre le Grand, déjà, avait eu cette crainte et elle l'avait porté à entretenir toujours l'amitié et l'alliance française.

Capo d'Istria, qui succédait à Nesselrode aux affaires étrangères russes, reprenait cette politique quand il disait à Stein, « que la Russie avait intérêt à laisser la France forte, afin que d'autres puissances ne pussent pas disposer de toutes leurs forces pour les tourner contre la Russie » (1). Et le Mémorandum russe du 28 juillet 1815 est la confirmation officielle de cette confidence : « Il s'agit... de garantir par des mesures grandes et efficaces, le repos de la France et conséquemment celui de l'Europe...

« Le motif de la guerre a été le maintien du traité de Paris comme base des stipulations du Congrès de Vienne... Ces stipulations ont eu pour but de reconstruire les États respectifs sur une échelle propre à rétablir un juste

(1) Gervinus, *Histoire du XIX^e siècle*, I, 321. — De Viel-Castel, *La politique extérieure de l'Angleterre*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, juin 1854, p. 1118. — *Mémoires d'un homme d'État*, XII, 544.

Equilibre en Europe. En portant atteinte à l'intégrité de la France, il faudrait revenir sur toutes les stipulations de Vienne, procéder à de nouvelles stipulations territoriales, combiner un nouveau système d'Equilibre, et une telle opération, contraire aux principes qui caractérisent la politique des grandes puissances, provoquerait une divergence dans la conduite uniforme qu'elles ont suivie jusqu'ici, et de laquelle seule les peuples attendent leur repos ». Mais les alliés peuvent assurer la sécurité de l'Europe en exigeant de la France « une contribution pécuniaire destinée à subvenir aux frais de la guerre actuelle et à mettre en même temps les Etats limitrophes en mesure de pouvoir garantir, par de nouvelles fortifications, leur propre sécurité et conséquemment celle de l'Europe... Mais comme il est de toute impossibilité de retirer à la fois ou en peu de temps toute la somme de cette contribution il s'ensuit que les alliés auraient, à ce titre, le droit d'occuper une ligne militaire dans le territoire français jusqu'à l'époque où cette contribution serait acquittée » (1).

Les Anglais firent preuve peut-être de plus de modération encore; ils exprimèrent leur pensée en l'accompagnant de considérations profondes sur l'intérêt général bien compris; un grand bon sens politique est au fond de leurs raisonnements. Wellington écrit à Castlereagh, au commencement d'août(2) : « La France en révolution serait suivant toute apparence plus dangereuse pour le monde, que la France même avec une forte frontière sous un gouvernement régulier et telle est la position où nous devons essayer de la placer. Dans cette pensée, je préfère l'occupation temporaire de quelques-unes des places fortes...

(1) Angeberg, p. 1470, 1471, 1473.

(2) De Viel-Castel, *op. cit.*, p. 967. — De Pradt, *op. cit.*, II, 446.

Est-ce la possession des forteresses en question qui donne à la France la force redoutable? ...N'est-ce pas une combinaison de population, de ressources pécuniaires et de forces artificielles, qui rend la France si formidable? Et transférer cette dernière force seulement à quelques-uns des alliés..., ne serait-ce pas les affaiblir?... »

Castlereagh partageait ces idées, mais il avait à convaincre son gouvernement; et il dut dissuader lord Liverpool d'imposer des conditions trop dures (1): « L'objet que nous avons en vue, ce n'est pas de recueillir des trophées, mais d'essayer de ramener le monde à des habitudes pacifiques. Je ne crois pas que ce but puisse se concilier avec la pensée d'altérer matériellement et d'une manière permanente la situation territoriale de la France... Je ne crois pas non plus qu'il soit bien clair — pourvu que nous puissions, en lui mettant une camisole de force pendant un certain nombre d'années, la rendre à ses habitudes et en tenant compte d'ailleurs de l'agrandissement prodigieux d'autres puissances dans ces derniers temps, spécialement de la Russie — je ne suis pas convaincu, dis-je, que la France, même avec ses dimensions actuelles, ne puisse pas devenir un membre plus utile que dangereux du système européen » (2).

Liverpool fut difficilement persuadé, néanmoins il céda quelque peu, puisque le 2 septembre, et en réponse aux projets prussiens, Castlereagh présentait à la Conférence des alliés, un Mémoire où il protestait « contre tout ce qui tendrait à dénaturer le caractère de cette guerre...

(1) *Letters and Despatches,* 17 août. — Dans de Viel-Castel, *op. cit.*, p. 966.

(2) Les mêmes idées sont exprimées dans le discours de Castlereagh, aux communes le 20 février 1816. — Angeberg, p. 1667-1677.

exclusivement calculée sur le rétablissement de l'ordre général... Le gouvernement britannique ne visait qu'à des garanties temporaires (l'occupation de certaines forteresses)... il insiste sur l'intégrité du territoire français, tel qu'il était en 1790 » (1).

Les patriotes allemands étaient consternés : « Nous sommes en danger de conclure une nouvelle paix d'Utrecht, écrivait le général Gneisenau à son ami le poète Arndt, et ce danger vient du même côté qu'autrefois. L'Angleterre ne veut pas qu'il arrive de mal à la France : pas de cession de territoire » (2).

Tout le mois d'août se passa en négociations secrètes ; et le 19 septembre seulement, Talleyrand reçut de la part des plénipotentiaires des quatre Cours l'ultimatum des garanties qu'ils réclamaient de la France (3). On rectifiait nos frontières, de manière à les réduire à un système purement défensif. Au Nord et à l'Est on nous prenait 10 places fortes et on allait en occuper 12 pendant sept ans, à moins qu'au bout de trois ans, la situation pacifique de la France permît de supprimer cette mesure. Nous devions payer 800 millions dont 200 devaient être appliqués à bâtir contre nous des fortifications sur territoire belge et allemand.

Les plénipotentiaires français répondirent, le 21 septembre, qu'ils « ne pouvait pas y avoir droit de conquête hors de l'état de guerre : pour qu'il puisse y avoir conquête, il faut qu'il y ait guerre contre le Souverain du

(1) Gentz, *Dépêches aux hospodars de Valachie*, I, 176, du 5 septembre 1815.

(2) 18 août. Dans Pertz, *Aüs Stein's Leben*, Berlin, 1857, II, 266 ; cité par Sorel, *La seconde paix de Paris*, p. 116.

(3) 51e Protocole des conférences des quatre cours. — Talleyrand, *Mémoires*, III, p. 277.

pays. Or, dans la circonstance actuelle, il ne pouvait y avoir de conquête, puisqu'on n'était pas en guerre avec Louis XVIII, seul souverain de la France » (1). La France admettait pourtant une indemnité pécuniaire, et si un sacrifice territorial était indispensable, elle demandait au moins les limites de 1789.

Cette note était par trop subtile (2) et métaphysique, et les alliés répliquèrent le lendemain, que la France devait donner de nouveaux gages de sécurité... « MM. les plénipotentiaires de France admettent le principe des cessions relativement aux points que le traité de Paris avait ajoutés à l'ancienne France. Les soussignés ont de la peine à comprendre sur quoi cette distinction pourrait être fondée... Il est impossible de supposer que MM. les plénipotentiaires voulussent reproduire... la doctrine de la prétendue inviolabilité du territoire français... (Malgré les cessions qu'on lui demande) la France n'en restera pas moins un des États les mieux arrondis, les mieux fortifiés de l'Europe » (3).

Le 26 septembre, le duc de Richelieu succéda à M. de Talleyrand. Il pensait obtenir du tzar auquel il avait rendu quelques services comme gouverneur d'Odessa, des changements sensibles dans l'ultimatum des puissances. A ce moment surtout, il se manifestait chez elles un renouveau de convoitises. L'Autriche parlait de revendiquer l'Alsace et la Lorraine, et le roi des Pays-Bas, depuis que Waterloo avait ensanglanté son royaume, avait de folles terreurs et demandait la Flandre. Le démembrement des trois provinces fut si bien arrêté, qu'une ligne d'encre bleue tracée

(1) Angeberg, p. 1526.

(2) Metternich pensa même qu'elle était l'œuvre de Mlle de La Besnardière.

(3) Note du 22 septembre 1815, *op. cit.*, p. 1536.

sur la carte désignait ces nouveaux sacrifices. L'empereur Alexandre déclarait à ce sujet à Richelieu, qu'il n'était pas absolument maître d'une négociation qui se suivait à quatre : mais que jamais sa signature ne serait au bas d'un projet qui abaissait tellement la France pour agrandir l'Allemagne (1).

L'influence russe s'exerça heureusement : le 4 octobre, un nouveau protocole fut signé. On ne nous demandait plus que Philippeville, Marienbourg, Givet, Sarrelouis, Landau, le fort de Joux et l'Ecluse. Depuis le Rhône jusqu'à la mer nous reprenions notre frontière de 1790, c'est dire que nous devions restituer la partie de la Savoie que nous avait laissée le traité de Paris du 30 mai (2). L'occupation militaire était réduite à cinq ans et pouvait cesser la troisième année suivant l'état intérieur de la France. La contribution de guerre était de 700 millions, dont la plus grande partie devait servir à élever des forteresses. Le traité définitif fut signé le 20 novembre. « Tel qu'il est, remarque M. Sorel, ce traité doit être cité comme un des rares exemples de sagesse et de modération que nous présente l'histoire » (3). Est-il téméraire d'ajouter que la France dut son salut au principe politique qu'on faisait profession de suivre et dont nous essayons de marquer les manifestations diverses ?

II

Le Congrès de Vienne était comme une Constitution

(1) Lettre du duc de Pasquier du 15 mai 1845. — *Op. cit.*, p. 1549.

(2) Traité entre la France et la Sardaigne. — 19 septembre. *Op. cit.*, 1518.

(3) *La seconde paix de Paris*, p. 143.

donnée à l'Europe. Les diplomates, qui l'avaient élaborée, avaient pensé que le bonheur du continent ne serait assuré qu'en maintenant cette œuvre dans ses principes et dans les conséquences qu'ils feraient naître. Les Anglais trouvèrent la garantie nécessaire dans l'alliance qu'ils firent conclure à Chaumont, entre les quatre grandes Cours, le 7 mars 1814, alliance qui devait durer vingt ans et qui fut renouvelée à Vienne le 25 mars 1815 et à Paris le 20 novembre de la même année. Les alliés promettaient de s'unir contre la puissance européenne qui essayerait de rompre l'ordre établi. L'Empereur Alexandre, d'une race moins positive, voulut, à sa manière, protéger le système européen et il institua la Sainte-Alliance. Elle donnait les peuples et les Etats en garde à la Providence divine. Les trois monarques de Russie, de Prusse et d'Autriche ne voyaient en eux que des frères, se prêteraient « en toute occasion et en tout lieu, assistance, aide et secours et se considéraient « comme membres d'une même nation chrétienne » (1). L'acte de la Sainte-Alliance fut signé le 26 septembre 1815, à Paris (2). L'Angleterre n'y adhéra pas, non à cause des déclarations de principes qui s'y trouvaient, mais parce que sa Constitution exigeait la contresignature d'un ministre responsable et l'acte en question était conclu directement entre les souverains.

Telle fut du moins la raison officielle du refus des Anglais. La quadruple alliance de Chaumont leur suffisait, elle était plus précise, moins spirituelle et susceptible de remplir aussi bien son rôle de défense européenne que

(1) Art. I et II.

(2) On ne le connut que par la publication que lui donna l'Empereur Alexandre le jour de Noël 1815 (6 janvier 1816). — (De Kock et Schœll, *Histoire abrégée des traités de paix*).

« cette *apocalypse diplomatique* » (1). L'alliance de Chaumont et la Sainte-Alliance constituaient une aristocratie avouée des grandes puissances, représentant en quelque sorte « un Sénat européen auquel il ne manquait qu'une forme régulière et immuable » (2). Cette aristocratie se crut indispensable au maintien de la combinaison d'Equilibre qu'on avait réalisée à Vienne. C'est là un point à retenir : nous nous trouvons ainsi en présence d'un organe qui n'a d'autre utilité que de faire respecter l'ordre établi au nom de l'Equilibre. Cet organe, qui fut le concert européen, devait nécessairement naître, semble-t-il, le jour où l'on voudrait appliquer d'une manière continue et scientifique le principe de la balance des forces. Le concert européen est donc une conséquence directe de ce principe et ses actes les plus remarquables, que nous allons essayer d'examiner, seront essentiellement des actes d'Equilibre.

Au lendemain du 20 novembre 1815, la France restait en tutelle : les envoyés des quatre Cours avaient eu l'ordre de se former en une *conférence permanente* dans laquelle on examinerait fréquemment l'état du pays, les mesures qu'il pourrait rendre nécessaires de la part des alliés et les conseils qu'il convenait de donner aux cabinets des Tuileries.

Ce fut la première intervention due aux principes de la Sainte-Alliance. Gentz appréciait en ces termes cette politique : « Le système qui s'est établi en Europe depuis 1814 et 1815 est un phénomène inouï dans l'histoire du monde. Au principe de l'Equilibre ou pour mieux dire, des contrepoids formés par des alliances particulières, principe qui a gouverné et trop souvent aussi troublé et ensanglanté l'Europe pendant trois siècles, a succédé un prin-

(1) Gervinus, I, 331.

(2) Heeren, *Manuel historique des États de l'Europe*, II, p. 197.

cipe d'*union générale*, réunissant la totalité des États par un lien fédératif sous la direction des principales puissances... Les États de second, troisième et quatrième ordre se soumettent tacitement et sans que rien n'ait jamais été stipulé à cet égard aux décisions prises en commun par les puissances prépondérantes ; et l'Europe ne semble former enfin qu'une grande famille politique, réunie sous les auspices d'un aréopage de sa propre création » (1). Gentz a tort de séparer si radicalement deux systèmes qui se confondent ; l'un étant la fatale conséquence de l'autre et un moyen de mieux le réaliser. Les actes officiels qui constatent cette union des États prouvent en effet qu'elle n'avait de raison d'être qu'en tant qu'elle contribuait à garder l'Equilibre. C'est ainsi que l'art. VI du traité du 20 novembre 1815, renouvelant le pacte de Chaumont, annonçait qu'à des époques déterminées se tiendraient des réunions consacrées aux grands intérêts communs, aux mesures salutaires à prendre pour le repos des peuples et le maintien de la paix de l'Europe.

Le Congrès d'Aix-la-Chapelle, le premier de ces rendez-vous diplomatiques, ne provenait pas directement de la Sainte-Alliance. « Il n'était qu'une sorte de prolongement » (2) des discussions ouvertes en 1815 et comme l'épilogue du traité du 20 novembre. Si l'on eût écouté l'Empereur de Russie, les grandes Puissances eussent rempli, là, le rôle de Parlement Européen, qu'implicitement elles s'étaient donné ; mais on craignit des discussions orageuses et des questions indiscrètes et on se borna alors à convoquer, suivant le désir de Metternich, les

(1) *Dépêches aux hospodars...* Avril 1818, I, 354.

(2) A. Malet, *La Sainte-Alliance et les Congrès.* — *Histoire générale*, t. X. p. 70.

représentants des cinq signataires du second traité de Paris, les affaires de France devant seules faire l'objet des délibérations.

Les conférences s'ouvrirent le 30 septembre 1818 ; et dès le 9 octobre, l'évacuation de la France par les troupes alliées fut définitivement décidée pour le 30 novembre suivant (1). Il restait à discuter la plus délicate question : l'entrée du cabinet de Paris dans la grande alliance. Le tzar était tout prêt à y souscrire (2), mais Metternich, plein de prudence, voulut, qu'à la première alerte venue de France, les quatre Cours fussent encore unies. Dans ce but, le 7 novembre, on renouvela, une fois de plus, le traité de Chaumont, qui nous menaçait toujours. Cet engagement resta secret, on ne le communiqua qu'au duc de Richelieu ; et sous cette réserve (3), on nous invita à entrer dans le concert des grandes Puissances. Celles-ci adressèrent le 4 novembre la note suivante au plénipotentiaire de France : « LL. MM. Impériales et Royales se flattent que S. M. T. Ch. accueillera avec l'intérêt qu'elle attache à tout ce qui tend au bien de l'humanité et à la gloire et à la prospérité de son pays, la proposition que LL. MM. I. et R. lui adressent d'unir dorénavant ses conseils et ses efforts à ceux qu'elles ne cesseront de nouer à l'accomplissement d'une œuvre aussi salutaire ; maintenir les transactions qui ont fondé la paix » (4). Enfin le 15 novembre, les ministres des cinq Cours publiaient une Déclaration sur les résultats de leur réunion

(1) Angeberg, *op. cit.*, p. 1744.

(2) Note de Capo d'Istria du 15 octobre 1818.

(3) Bluntschli dit, à tort, que la France fut reçue « à bras ouverts » dans le concert européen (*Dr. int. cod.* A. 102, n. 1).

(4) Annexe A au protocole de la conférence du 15 nov., *op. cit.*, p. 1785.

au Congrès d'Aix-la-Chapelle : « ... L'union intime établie entre les monarques associés à l'œuvre de la paix... offre à l'Europe le gage le plus sacré de sa tranquillité future... les souverains, en formant cette union auguste, ont regardé comme sa base fondamentale leur invariable résolution de ne jamais s'écarter ni entre eux, ni dans leurs relations avec d'autres États de l'observation la plus stricte des principes du droit des gens, principes qui, dans leur application à un état de paix permanent, peuvent seuls garantir efficacement l'indépendance de chaque gouvernement et la stabilité de l'Association générale » (1).

Le Congrès d'Aix-la-Chapelle fut donc la confirmation de la Sainte-Alliance, il n'en fut pas une conséquence. Mais les Congrès qui le suivirent sont considérés comme la mise en pratique des théories que cette alliance avait émises. Ce que désire l'Europe après 1815, c'est conserver et parfaire l'œuvre du Congrès de Vienne, elle veut le moins possible la retoucher en grand; elle préfère repriser l'accroc plutôt que sacrifier en partie l'étoffe qu'elle a tissée avec beaucoup de peine au milieu des tristesses et des alarmes. C'est le rôle défini par la Sainte-Alliance et le traité de Chaumont. Pourtant dans le principe, le Directoire européen comprit mal cette mission. Il pensa que l'ordre public était intimement lié à l'ordre intérieur des différents États et, poursuivant son raisonnement, il reconnaissait que s'étant obligé à maintenir cet ordre public, il devait s'intéresser à tout ce qui de près ou de loin pouvait le compromettre. Ainsi exposée, la pensée était juste, et, dès lors, l'intervention de l'Europe dans les affaires intérieures d'une nation aurait été légitime, puisque sa sûreté en dépendait. Mais les grandes puissances eurent le tort de voir un désordre dangereux

(1) Annexée *sub. litt.* C. au même protocole. *Op. cit.*, p. 1760.

dans l'établissement de tout gouvernement, qui n'avait pas reçu l'investiture de l'Assemblée de 1815. Elles se rappelaient que la Révolution Française avait, en 1792, bouleversé le monde, et elles s'imaginaient que toute révolution entraînait avec elle les mêmes bouleversements. A leur sens, seules, les constitutions données à Vienne étaient susceptibles de garder l'Équilibre; par cela même qu'on portait atteinte à celles-là; celui-ci du même coup était menacé; et elles se croyaient obligées d'agir pour rétablir la balance. L'Angleterre ne les suivit pas dans cette voie : son plénipotentiaire à Troppau (1), Castlereagh, avait clairement expliqué la situation. Les cinq puissances de l'Europe se sont unies pour garantir l'Équilibre territorial créé par les traités de 1815; quant à l'Équilibre *moral*, quant à la prédominance de tel ou tel mode de gouvernement, il n'avait pu en être question. A Laybach, à Vérone, même protestation, et la conférence de Saint-Pétersbourg (2) fut la dernière inspiration de la Sainte-Alliance, telle que l'entendait Metternich. Mais l'esprit véritable, qui avait présidé à cette œuvre mystique, subsistera longtemps encore, et chaque fois qu'un péril menacera la société internationale, les puissances se prêteront mutuellement « assistance, aide et secours »; en ce sens, la Sainte-Alliance peut ressusciter demain.

III

De 1815 à 1848, plusieurs événements appelèrent l'intervention du concert européen. L'œuvre du Congrès de Vienne était en jeu et les grandes puissances s'efforcèrent

(1) 25 octobre 1820.
(2) Février 1825.

de concilier cette œuvre et l'Équilibre qu'elle avait établi avec le nouvel ordre de choses, rendu nécessaire par les affaires de Grèce, d'Egypte et la Révolution belge.

L'abbé de Mably écrivait au milieu du siècle dernier : « Malgré les vastes Etats que possède le grand Seigneur, il n'entre presque pour rien dans le système général de l'Europe » (1). Celle-ci pourtant, depuis la capitulation de 1535, avait maintes fois traité avec lui ; à Carlowitz (1699) par exemple, à Passarowitz (1718), à Belgrade (1739), surtout à Kaïnardji (1774) et à Bucharest (1812). Toutefois, il ne fut pas question de la Porte Ottomane, lors des traités de 1815. Louis XVIII aurait voulu que son existence fut garantie (2), et tel était aussi le sentiment du chancelier d'Autriche. Son plus intime confident écrivait le 28 septembre 1814 : « Le but principal du Congrès étant un arrangement définitif de toutes les graves affaires de l'Europe, arrangement dans lequel on se flatte de trouver une base durable de l'Équilibre politique et de la paix générale,... je crois que *sous ce rapport-là*, il n'eût point été indifférent de faire comprendre *nommément* l'état des possessions de la Porte dans cet arrangement général.... M. le prince de Metternich a absolument partagé ma manière de voir, et il m'a dit.... qu'il est décidé à demander la garantie de ces possessions, comme un des articles liés à l'intérêt de l'Europe entière ; » (3) Car, ajoutait Gentz : « l'Autriche regarde aujourd'hui l'Empire Ottoman, comme une puissance à la conservation et à la prospérité de laquelle son propre salut est essentiellement et inséparablement lié... » (4). Mais l'Empereur Alexandre avait d'autres projets et on ne parla point de l'Orient.

(1) *Droit public de l'Europe*, I, 303.
(2) *Instructions...*, *op. cit.*, p. 224.
(3) Gentz, *Dépêches...*, I, 105.
(4) *Dépêches...* du 7 novembre 1814, I, 119.

Quand l'insurrection grecque éclata (1821), l'Europe ne sut d'abord à quels principes confier sa politique ; puis, elle songea à la Sainte-Alliance et ne vit dans les Grecs, que des rebelles à leur souverain légitime. Toutefois, le 4 juillet, le cabinet de Saint-Pétersbourg adressa à ses alliés une note où il leur demandait expressément : 1° Leur attitude, si la guerre venait à éclater entre la Russie et la Turquie ; 2° quel système ils proposeraient pour remplacer la domination turque, si, par suite de cette guerre, elle venait à être renversée. Les quatre cabinets répondirent que tout projet de démembrement de l'Empire turc, amènerait une protestation unanime des puissances (1). Et Metternich se chargea de rappeler au tzar les théories absolutistes, qui devaient le retenir de pactiser avec une Révolution. Mais à défaut des gouvernements, les peuples, dont la grande voix commençait à se faire entendre, furent séduits par l'héroïsme des Grecs. — A ce moment (2), un nouveau souverain russe se déclara pour la Grèce, et l'Angleterre et la France qui ne voulaient point laisser le Moscovite acquérir une grande influence par cette œuvre d'émancipation, se joignirent à lui (3). On sait que la bataille de Navarin fut qualifiée au Parlement anglais, *d'événement malencontreux ;* la Turquie, en effet, devenait subitement trop faible. L'Autriche et l'Angleterre songèrent alors à la protéger contre les tentatives russes, et nous fûmes invités à les aider dans cette tâche. Charles X refusa. En ne s'engageant pas, la France tenait la balance et présidait aux destinées de l'Europe.

Les puissances ont reconnu l'indépendance du peuple grec, moins par sentimentalité, que par intérêt général.

(1) Debidour, *op. cit*,, I. 168, 170.
(2) Décembre 1825, avènement de Nicolas Ier.
(3) Traité de Londres du 6 juillet 1827.

Elles comprirent que l'Équilibre et la paix seraient impossibles, tant que ce peuple ne serait pas libre.

Il avait prouvé pendant une insurrection, qui avait duré huit années son ferme désir et sa force de vivre. Metternich, qui devant une révolution perdait la justesse habituelle de son raisonnement, déclarait que la Grèce était tombée depuis des siècles dans une profonde décadence morale (1). C'était peu exact puisque la constance et l'énergie de cette révolution devaient émouvoir l'Europe. D'ailleurs elle mettait en danger l'Équilibre, là où il était le plus instable et le plus nécessaire : l'intégrité de la Turquie était menacée ; de plus, les mouvements helléniques permettant à la Russie d'intervenir à chaque instant, du jour au lendemain, on pouvait se trouver en face d'une éventualité redoutable. C'est pour éviter toutes ces complications, qu'on savait ne pas pouvoir résoudre, c'est surtout pour ne pas fournir à la Russie des prétextes de montrer sa force et sa sollicitude, que l'Europe préféra sanctionner une révolution qui portait une grave atteinte à l'œuvre du Congrès de Vienne et de la Sainte-Alliance.

Les Grecs de l'Épire, de la Thessalie, de Crète, de Samos, de Chio, ne firent point partie de la Grèce, parce que l'Angleterre et l'Autriche craignaient qu'en affaiblissant trop la Turquie, on ne la mît à la merci des Russes. C'était laisser en Grèce des germes d'irritation et de division, qui devaient réclamer plus d'une fois l'intervention des puissances. C'est ainsi que les nationalités sont entrées en scène.

C'est encore pour éviter qu'un seul État exerçât en Orient trop d'influence, que le Concert européen intervint deux fois en Turquie : en 1833 d'abord, pour empêcher la Russie de sauver seule la Porte, de 1839 à

(1) Memorandum du 26 avril 1821.

1841 ensuite, pour arracher à la France le bénéfice de l'émancipation égyptienne.

La politique française dans cette question prenait sa source dans notre brillante expédition de 1798, « dans le renom de nos généraux, de nos soldats, de nos savants, dans les souvenirs qui sont restés de leurs exploits. L'Egypte conquise par une armée française est devenue l'une des fantaisies populaires de la France; nous avons eu à cœur ses destinées » (1). Pourtant, dès le début de l'affaire turco-égyptienne, le cabinet de Paris se borna, comme les autres, à réclamer l'intégrité de l'Empire ottoman, à considérer cette intégrité comme un dogme qu'il ne faudrait jamais méconnaître, et comme indispensable à un exact balancement des forces européennes (2).

Le Concert Européen va prendre ici une importance remarquable et une allure de plus en plus régulière, qui ne doit pas passer inaperçue (3). Metternich regrettait qu'en 1833 la France eût poussé à un arrangement direct entre la Turquie et l'Égypte, au lieu de faire régler la question par l'entremise et sous la garantie de toutes les puissances. Il déclarait « n'attacher qu'une importance secondaire à cette partie de la question, qu'il appelait *turco-*

(1) Guizot, *Mémoires,* IV, p. 44.

(2) Maréchal Soult, le 17 juillet 1839 : lord Palmerston, 23 juillet; Metternich, 24 juillet; Nesselrode, 25 juillet; baron de Werther, 16 août; V. M. Choublier, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*, p. 396.

(3) V. Discours de M. Jouffroy, rapporteur à la Chambre des Députés, du crédit de 10 millions pour les armements d'Orient, le 3 juillet 1839.

« (Le péril est à Constantinople), le remède consiste à créer un concert européen, s'il est possible; occidental tout au moins, ayant pour base ce principe que personne ne doit s'agrandir en Orient, et, pour but de mettre l'Orient sous la garantie du droit public de l'Europe, et d'en régler d'une manière définitive la situation... »

égyptienne et acceptait d'avance ce que la France et l'Angleterre proposeraient d'un commun accord sur ce chef », il ajoutait que, « son intérêt principal s'attachait à la question *européenne* proprement dite, c'est-à-dire au mode de l'intervention collective des grandes puissances et au moyen d'assurer cinq tuteurs au lieu d'un à l'Empire Ottoman » (1). Aussi, lorsque le 26 juillet 1839, le maréchal Soult apprit la démarche pacifique de la Porte auprès de Méhémet-Ali, il s'empressa d'écrire à notre ambassadeur à Londres : « La rapidité avec laquelle marchent les événements, peut faire craindre que la crise ne se dénoue par quelque arrangement dans lequel les puissances Européennes n'auront pas le temps d'intervenir, et où par conséquent les *intérêts essentiels de la Politique générale*, ne seraient pas pris en considération suffisante » (2). Lord Palmerston accepta cette persévérance du cabinet français à faire de l'accommodement entre la Porte et l'Égypte, une question européenne. Les ambassadeurs des puissances à Constantinople reçurent l'ordre de remettre à la Sublime-Porte, une note collective l'engageant à suspendre toute détermination définitive sans leur concours, en attendant l'effet de l'intérêt que (les puissances) lui portent ». Certains ont considéré cette démarche, comme le berceau du véritable Concert Européen. Cette entente ne devait pas durer. La France voulait bien garder intact l'Empire Ottoman pour maintenir l'Équilibre européen, mais quand « par la force des choses, par le cours naturel des faits, quelque démembrement s'opère, quelque province se détache de cet Empire en décadence (la politique française veut) favoriser la transformation de cette province en une souveraineté

(1) Thureau-Dangin, *Hist. de la Monarchie de juillet*, t. IV, p. 13, 21.

(2) Guizot, *Mémoires...*, IV, 346.

nouvelle et indépendante qui prenne place dans la famille des États, et qui serve un jour au nouvel Équilibre européen, à l'Équilibre destiné à remplacer celui dont les anciens éléments ne subsisteront plus » (1).

C'était bien raisonner, le but de l'Équilibre est de maintenir la paix ; or celle-ci semblait impossible, si l'on faisait au pacha des conditions trop dures. « Il ne manquera pas alors d'ordonner à son fils de passer le Taurus et de marcher sur Constantinople, disait Louis-Philippe. Or la Russie ne consentant pas à accepter le concours des autres puissances dans la mer de Marmara, la guerre va éclater et le plus infaillible de ses résultats est la ruine de l'Empire Ottoman » (2). M. Thiers écrivait quelques jours plus tard : « (La France) a considéré comme mal conçus tous les projets qui avaient pour but d'arracher à Méhéem-Ali par la force des armes les portions de l'Empire Turc qu'il occupe actuellement. La France ne croit pas cela bon pour le sultan, car on tendrait ainsi à lui donner ce qu'il ne pourrait ni administrer, ni conserver. Elle ne le croit pas bon non plus pour la Turquie en général et pour le maintien de l'Équilibre européen, car on affaiblirait, sans profit pour le suzerain, un vassal qui pourrait aider puissamment à la commune défense de l'Empire » (3).

Certaines puissances le comprenaient bien (4), mais leur position respective était telle, que si l'on eût accédé aux demandes françaises, nous eussions passé aux yeux de

(1) Guizot, *op. cit.*, IV,331. C'est la conciliation de l'Equilibre et des nationalités.

(2) *Mémoires inédits de M. de Saint-Aulaire*, Thureau-Dangin, IV, 70.

(3) Note du 21 juillet 1840, à Palmerston. — Guizot, V, 231.

(4) Note du 8 oct. 1840. Pièces historiques des *Mémoires* de M. Guizot.

Méhémet-Ali pour avoir seuls causé la grandeur de l'Egypte. L'Angleterre n'eut pas de peine à faire comprendre quelle influence dangereuse (1) nous retirerions d'une pareille solution et comment, en même temps, le prestige de l'Europe entière serait atteint. En un mot, l'Équilibre eut été détruit au profit de la France. Voilà pourquoi on traita sans nous à Londres, le 15 juillet 1840, et on imposa au Pacha les volontés d'un concert à quatre. Il y avait deux moyens d'abaisser l'influence française; le premier, que prônait la Grande-Bretagne, consistait à conserver *le statu quo ante* et à ne rien donner à l'Égypte; mais les autres cabinets pensèrent que le véritable Équilibre n'était pas à ce prix et on décida d'accorder à Méhémet-Ali certains avantages, en lui laissant bien entendre qu'ils étaient un don gracieux de l'Europe et non de la France.

Dans la question égyptienne, l'Équilibre voit grandir son domaine. Jusqu'ici les États ne s'étaient préoccupés que de son maintien en Europe; en 1840, ils portèrent plus loin leurs regards et crurent, avec raison du reste, que le continent pourrait se trouver atteint par une rupture d'Equilibre réalisé au delà de son territoire. Cette manifestation extra-européenne de notre principe est peut-être encore inconsciente : mais il importait de signaler l'origine d'une extension qui devait avoir de singuliers développements.

IV

Si l'on se rappelle avec quelle prédilection le Congrès

(1) Elle songeait surtout à l'Inde ; l'Egypte en constituait la grande route.

de Vienne avait formé le nouveau royaume des Pays-Bas, on doit s'imaginer qu'une stupéfaction profonde dut s'emparer de l'Europe, quand la Belgique se sépara brusquement de la Hollande et proclama son indépendance. L'étonnement fut peut-être moins vif, qu'on aurait pu s'y attendre ; certes, les puissances s'alarmèrent, mais lorsqu'elles virent l'Angleterre, la plus intéressée autrefois à maintenir l'union des deux pays, ne pas manifester de craintes et proclamer au contraire le principe de non intervention, elles se bornèrent à des protestations isolées qui ne furent ni bruyantes ni redoutables (1). Puis, à l'examiner de plus près, elles avaient deviné tout ce qu'avait de factice, d'anormal, l'amalgame qu'elles avaient créé : elles s'aperçurent que trop d'éléments s'opposaient à ce que la fusion de deux peuples si divers fût forte et salutaire. Incapable de durer, cette union loin de maintenir l'Équilibre, devait le rendre instable comme elle, et n'avait plus alors de raison d'être.

Qu'allait-on faire de cet héritage funeste de la maison de Bourgogne ? Une conférence fut réunie à Londres (2) pour « concerter les nouveaux arrangements propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des traités, avec les intérêts et la sécurité des autres puissances et avec la conservation de l'Equilibre européen » (3). Tout d'abord, Palmerston déclara que la France ne devait rien gagner dans les provinces belges, « fût-ce un champ de choux » (3).

(1) V. dans la *Revue des Deux Mondes*, du 15 janvier 1900, l'état d'esprit des cabinets européens au lendemain de 1830. — *La Neutralité de la Belgique*, par M. le duc de Broglie. — Aussi *Revue* du 19 juillet 1900.

(2) Le 4 novembre 1830.

(3) Protocole de la séance du 20 décembre. V. de Clerq. IV.

(4) Thureau-Dangin, *op. cit.*, I, 158.

D'ailleurs, elle se gardait bien de demander quelque chose et Talleyrand, qui la représentait, reprenait la politique de modération, qu'il avait inaugurée à Londres même, dans sa première mission diplomatique, en 1792.

Par sa position, la Belgique était la clef de voûte de l'ordre général ; mais du moment qu'il était évident pour tout le monde, qu'elle ne pouvait assurer la paix, sous la domination d'une puissance quelconque, il fallait dans l'intérêt public reconnaître son indépendance et on n'hésita pas à le faire. L'inconvénient était, que le nouveau royaume se trouvait d'une remarquable faiblesse et offrait une proie facile aux convoitises de la France ou d'autres États ; on imagina alors de le proclamer perpétuellement neutre, et en faisant garantir cette neutralité, on intéressa tout le continent à sa garde. « Les plénipotentiaires ont été unanimement d'avis que les cinq puissances devaient à leur intérêt bien compris, à leur union, à la tranquillité de l'Europe et à l'accomplissement des vues consignées dans leur protocole du 20 décembre, une manifestation solennelle, une preuve éclatante de la ferme détermination où elles sont de ne chercher dans les arrangements relatifs à la Belgique, comme dans toutes les circonstances qui pourront se présenter encore, aucune augmentation de territoire, aucune influence exclusive, aucun avantage isolé et de donner à ce pays lui-même ainsi qu'à tous les États qui l'environnent les meilleures garanties de repos et de sécurité. C'est par suite de ces maximes, c'est dans ces intentions salutaires, que les P. P. ont résolu d'ajouter aux articles précédents...

« A. 5. La Belgique... formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle » (1).

(1) Protocole nº 11, 20 janvier 1831 ; v. aussi art. 6 de l'annexe A,

Cette solution, qui dans une certaine mesure se rapprochait de celle de 1815, avait déjà été signalée par Mirabeau, dès 1787. Dans ses *Doutes sur la liberté de l'Escaut*, il faisait remarquer que les Provinces-Unies trouveraient dans « l'indépendance de la Belgique, constituée sous forme de république fédérative, une barrière neutre plus efficace que la barrière militaire qu'elles avaient maintenue avec la perte de tant de sang et de tant d'or » (1).

Le 19 février 1831, les cinq puisssances déclarèrent que lorsqu'elles voyaient brisés les liens de la Belgique et de la Hollande « il leur appartenait d'atteindre encore l'objet qu'elles s'étaient proposé en les formant; il leur appartenait d'assurer à la faveur de combinaisons nouvelles cette tranquillité de l'Europe dont l'union de la Belgique et de la Hollande avait constitué une des bases » (2). C'est pourquoi, le plénipotentiaire Hollandais ne fut pas admis aux délibérations du concert européen; et le même protocole en donnait une raison remarquable qui renferme bien des enseignements : « chaque nation a ses droits, était-il dit, mais l'Europe a aussi son droit; *c'est l'ordre social qui le lui a donné* » (3).

protocole 12, 27 janvier, et art. 6 du tr. 15 nov. 1831. (Dans de Clercq, *op. cit.*, IV, 5 et 10.

(1) *Œuvres*, vol. V, p. 316-427, édit. 1821.— V. Wheaton, *Hist.*, I, 347, note.

(2) Protocole 19, de Clercq, IV, 14.

(3) *Ibid.*, de Clercq, IV, 15. — On violait une disposition du Congrès d'Aix-la-Chapelle, portant que « dans le cas où des réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts d'autres Etats, elles n'auraient lieu que sous la réserve expresse du droit (pour ces Etats) *d'y participer directement.* »

CHAPITRE IV

TERME ACTUEL DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉQUILIBRE

1er. — Influence des Nationalités sur l'Équilibre européen

I. — Allemagne et Italie.

Les nationalités au Congrès de Vienne. — Conciliation des nationalités et de l'Equilibre. — Nécessité de satisfaire les aspirations nationales vivaces et persévérantes. — L'Equilibre les modère. — Politique de Napoléon III. — Imprudence de l'Europe devant les agissements prussiens. — L'épanouissement des nationalités fait rentrer l'Italie dans le concert des grandes puissances.

II. — Le Congrès de Berlin 1878.

Raisons du Congrès. — Avantages de la Russie au traité de San-Stefano. — Intervention européenne. — *Les Etats Balkaniques.* — Nationalités en partie sacrifiées. — Indépendance du Montenegro, de la Serbie, de la Roumanie. — La Bulgarie. — Elle absorbe la Roumélie orientale. — Guerre serbo-bulgare. — Le concert européen et la paix. — Bosnie et Herzégovine. — L'Autriche occupe ces provinces. — *Les grandes puissances.*— Reconstruction autrichienne. — La Russie en Asie-Mineure.— L'Angleterre et Chypre. — La Tunisie, la France et l'Italie. — L'Allemagne et la politique coloniale.

I

Les affaires de Grèce et la révolution belge ont déjà sans doute suggéré une remarque. On a dû s'apercevoir que l'avènement des nationalités donnait une base nouvelle à l'Equilibre de l'Europe. Celui-ci allait nécessairement se transformer avec l'idée nationale et former bientôt des combinaisons de forces encore inconnues.

Il y a longtemps qu'on reproche au Congrès de Vienne de s'être forgé une théorie d'Équilibre peut-être trop étroite. Il y avait à Vienne, dit Gervinus, un comité de statistique, mais il n'y en avait point de national (1); voilà pourquoi on fabriqua des Etats et non des nations : l'Equilibre fut donné en garde aux souverains, on tâcha de concilier les intérêts de l'un et des autres et dans ce but on déplaça les peuples. On songeait seulement à équilibrer matériellement et mathématiquement les forces des grandes puissances sans penser autrement à l'équilibre moral, qui devait pourtant peser dans la balance. On compta les corps non les âmes, on ne consulta pas leurs aspirations; et la Sainte-Alliance devait les étouffer, parce qu'on croyait la paix du monde subordonnée à ce silence. Le jour où on ne le garda plus, l'œuvre de 1815 croula de toute part, et elle était si peu préparée à une telle explosion qu'elle laissa à un Equilibre, entendu autrement, d'une manière plus libérale et plus respectueuse de droits légitimes, le soin d'assurer la tranquillité et la sécurité de l'Europe.

Bien des peuples, depuis 1848, ont lutté pour leur indépendance : les Hongrois, les Slaves d'Illyrie, les Tchèques, les Italiens, les Allemands, etc... Nous ne ferons

(1) *Histoire du XIX^e^ siècle*, I, 331.

pas l'histoire de ces événements (1) ; nous n'examinerons que leurs rapports avec l'Équilibre et comment s'est accomplie en général la conciliation de ce principe avec celui des nationalités.

Les peuples en remplaçant les rois, parurent d'abord ne se préoccuper que d'eux-mêmes et faire dépendre les intérêts généraux de la société internationale, de leurs revendications et de leurs désirs.

A Vienne, en 1814, les souverains avaient émis de pareilles prétentions, puis, peu à peu, ils avaient dû céder au principe de droit public qui guidait toute politique. Les peuples firent de même, ils concilièrent leurs intérêts avec l'intérêt supérieur de l'Équilibre européen.

Il faut bien remarquer que lorsqu'on a essayé de modeler l'Équilibre sur les nationalités, on ne l'a pas sacrifié à la théorie nouvelle; celle-ci, au contraire, n'a été admise que dans la mesure où elle ne bouleversait pas l'ordre général ; on l'a considérée comme un point d'appui plus solide, comme un gage de paix. L'Équilibre se transformait, on lui donnait une signification tout autre, plus large, plus exacte peut-être ; mais l'idée primitive restait la même, seules, les applications qu'on en faisait ne ressemblaient pas aux anciennes.

On a laissé grandir certaines nationalités quand il fut bien évident que la sûreté des autres États dépendait de leur épanouissement. Pour cela, il fallait que les peuples, qui demandaient leur émancipation, fissent preuve d'une volonté tenace d'atteindre leur but ; surtout ils devaient montrer qu'il y avait en eux assez d'énergie et de vigueur pour supporter l'existence. L'Allemagne et L'Italie ont troublé l'Europe « par la gestation révolutionnaire de leur

(1) V. Alexandre de Stieglitz, *Le Principe des nationalités,* et Danewski, même titre.

unité » (1). Leur persévérance à la réaliser n'a pas été exempte de malaise et de secousses, dont les États voisins devaient inévitablement supporter les contrecoups. Et ces États, sachant leur bonheur lié à celui de ces peuples turbulents, ont essayé de combler leurs vœux et d'assurer le repos commun.

Un véritable Équilibre est-il conciliable avec l'avènement des nationalités. Il l'est certainement dans la mesure où celles-ci ne constituent pas une prépondérance marquée au profit d'une race; mais, si l'on envisage comme idéal d'Équilibre l'œuvre du Congrès de Vienne, on ne peut concevoir la conciliation. Toutefois l'œuvre de 1815 n'est pas la perfection du genre ; elle est une combinaison d'Équilibre, et si elle a paru dans le temps réunir le plus d'avantages, il peut y avoir d'autres combinaisons aussi bonnes, sinon meilleures. Le but de la balance des forces est de donner la paix au monde, mais celle-ci dépend de conditions qui changent toujours, et c'est un des avantages de l'Équilibre — d'autres lui en ont fait un crime — de suivre ce mouvement perpétuel des choses, et d'offrir, son essence demeurant immuable, à des situations politiques chancelantes de multiples et stables combinaisons. Les nationalités livrées à elles-mêmes pouvaient bouleverser l'Europe ; l'Équilibre, intervenant, était un frein qui devait les retenir dans une certaine mesure ; et avec ce tempérament, elles auraient renouvelé heureusement la face du continent sans causer trop de ruines.

De prévoyants hommes politiques n'ont pas redouté la formation d'États nationaux. En 1631, Richelieu songeait à établir une Confédération italienne pour contrebalancer

(1) Debidour, *op. cit.*, II, p. 566.

la puissance de l'Espagne, et « assurer un parfait repos dans la péninsule » (1).

Talleyrand écrivait sous la Restauration : « Napoléon est le premier et le seul qui ait pu donner à l'Europe un Équilibre réel, qu'elle cherche en vain depuis plusieurs siècles et dont elle est aujourd'hui plus éloignée que jamais. Il ne fallait pour cela : 1° qu'appeler à l'unité, l'Italie...; 2° que partager l'Allemagne entre la maison d'Autriche, qui se serait étendue jusqu'aux bouches du Danube, et la maison de Brandebourg, qu'on aurait agrandie... Avec l'Équilibre réel, Napoléon a pu donner aux peuples de l'Europe une organisation conforme à la véritable loi morale... Un Équilibre réel eut rendu la guerre presque impossible... Napoléon eut pu faire ces choses et ne les a point faites » (2). Enfin M. Guizot disait le 7 octobre 1847 : « Je ne crois pas à l'unité italienne, mais je crois à l'union des États italiens, et je la désire beaucoup » (3).

C'était aussi le désir de Napoléon III : il songeait à une Confédération italienne, copie de la Confédération germanique avec son morcellement et son ancienne faiblesse; mais l'Empereur fut mené par les événements; en Allemagne il manqua encore plus de prudence et la politique impériale eut des conséquences plus désastreuses. Autre-

(1) Duruy, *Hist. de France*, II, p. 227. — Avant Richelieu, Sully proposait de grouper autour du pape les puissances italiennes confédérées.

(2) *Mémoires*, II, 132. — Napoléon disait à Sainte-Hélène le 11 novembre 1816 : « Je ne pense pas qu'après ma chute il y ait en Europe d'autre grand Equilibre possible que l'agglomération des grands peuples. » (t. I, p. 326, *Œuvres de L. N. Bonaparte*: E. de Girardin, *La Paix*, p. 35).

(3) *Le roi Louis-Philippe*, par le marquis de Flers, p. 436-439, cité par Thureau-Dangin, VII, 255.

fois, il y avait à nos portes, sur les Alpes et sur le Rhin, deux grands pays que dix siècles de politique royale avaient tenus divisés en eux-mêmes; ils nous gardaient par leurs mésintelligences et, attentifs à leurs guerres civiles, ils n'entravaient pas nos conquêtes. Avec l'avènement des nationalités, nous avons perdu « cette modeste mais efficace ceinture » (1), deux monarchies unies et fortes nous menacent d'autant plus qu'elles se rappellent notre tutelle parfois exigeante, toujours égoïste. L'Europe, elle aussi, a été coupable; elle a laissé rompre l'Équilibre sans élever de protestations, et quand elle s'est trouvée en présence du fait accompli; elle a compris trop tard son erreur. La France et l'Europe auraient dû, au nom de l'Équilibre, arrêter les agrandissements successifs de la puissance prussienne.

Elles n'auraient pas empêché, malgré l'énergie de leur action, l'état de choses actuel, résultat d'une loi historique contre laquelle on ne lutte pas; mais elles auraient pu ce que peuvent la politique et l'Équilibre qui l'inspire, retarder et ralentir, atténuer la rudesse et la soudaineté d'événements inévitables (2). La politique est la science du possible et l'art de l'opportunité; encore faut-il savoir ce qui est possible et saisir le moment opportun. Les nationalités n'ont semé tant de troubles, que parce qu'on n'a pas vu que l'Équilibre était nécessaire pour guider leur ardente évolution. Sur ce terrain, il reste à livrer encore de rudes combats ; mais les nationalités, qui nous ont fait tant de blessures, semblent avoir épuisé contre nous tout le mal qu'elles pouvaient nous faire et dans leurs

(1) Guizot.

(2) V. E. de Vogüé, *Spectacles contemporains*, lettres d'Asie, p. 222, 223. — M. de Bismarck offrait, on le sait, des compensations à la France.

conquêtes prochaines elles commenceront à le réparer, parce que leur développement logique tend à diviser les masses unitaires des grands États, nos voisins (1).

Mais l'Europe ne devait plus se laisser dominer par elles, au détriment de l'Equilibre. Elle n'attendait même qu'une occasion pour balancer l'énorme puissance que l'Empire Allemand avait trouvée dans la recherche de son unité nationale ; la question d'Orient allait bientôt la lui fournir. Le continent du reste s'est transformé ; l'épanouissement des nationalités lui a donné une grande puissance de plus. Lorsqu'en mars 1859, la Russie proposa de résoudre en un Congrès la question italienne, la Sardaigne réclama son admission comme puissance directement intéressée. Le gouvernement russe voulut que, seules les grandes puissances siégeassent, et, à la Chambre des Lords, le Ministre des affaires étrangères, Malbesbury, déclara que telle avait été, en effet, pendant un grand nombre d'années la coutume de l'Europe, lorsqu'il s'était agi de questions concernant le droit public européen : toutes les grandes puissances s'opposèrent à la demande de la Sardaigne (2). Ce ne fut qu'en 1867, lors de la conférence réunie à Londres pour l'affaire du Luxembourg, qu'elles invitèrent le roi d'Italie à délibérer avec elles. Cette participation marque l'entrée de ce royaume dans le concert européen.

Désormais, six grands États « constituent, disait (3) le marquis de la Valette, non pas un tribunal chargé de

(1) Et. Lamy, *La France du Levant*. — Elles auront à lutter contre une autre force naturelle qui tend à ne laisser en présence que quelques grands Etats. Nous croyons que les nationalités ne résisteront pas à la constitution de l'Europe en blocs puissants.

(2) E. Nys, R. D. I., année 1899, p. 303-306.

(3) A la conférence de Londres, 1869, Protocole 3, de Clercq, t. X. p. 225.

rendre un arrêt, mais un Conseil international, dont les appréciations ne sauraient engager les parties que par la liberté même qu'elles leur laissent et l'absence complète de toute autre sanction que celle qu'implique nécessairement dans l'ordre moral une telle manifestation de l'opinion publique et en quelque sorte de la conscience européenne. »

C'est à ces six puissances qu'il appartenait de maintenir et en quelque sorte de rétablir l'Equilibre ; les affaires d'Orient allaient leur offrir pour cela une scène où elles pourraient se distinguer.

II

A la nouvelle des avantages immenses, qu'à San-Stéfano (1), la Russie avait recueilli de sa guerre dans les Balkans, l'Autriche et l'Angleterre proposèrent « dans une pensée d'ordre européen » la réunion d'un Congrès solennel, où avec le concours de la Russie, de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, se réglerait à nouveau le sort de la Turquie, cette puissance devant rester absente d'une délibération dont pourtant elle allait faire tout l'objet, où l'on prendrait à son égard bien des mesures, sans se soucier de son assentiment ou de son unique intérêt (2).

L'économie des dispositions du traité de Berlin est remarquable à deux points de vue : par l'esprit de soumission du gouvernement russe devant la volonté formelle

(1) V. Max. Choublier, *La Question d'Orient depuis le traité de Berlin*.

(2) La Turquie eut voix consultative.

de l'Europe, de ne pas tolérer l'accroissement de puissance et surtout d'influence qu'il avait acquis en Orient; par la manière dont les nationalités et l'Equilibre se trouvèrent conciliés.

Ce sont deux manifestations importantes du concert européen.

Lorsque la Russie entreprit la guerre des Balkans, elle se croyait assurée de la neutralité des Puissances. Le Tzar se rappelait qu'en septembre 1872, il s'était rencontré à Berlin avec François-Joseph; et là, sans conclure expressément un traité, les *trois empereurs* avaient presque renouvelé une Sainte-Alliance, en beaucoup de points semblable à celle d'Alexandre Ier et de Metternich : ils s'étaient surtout promis de résoudre dans un esprit de conciliation affectueuse les difficultés que la question d'Orient toujours alarmante pouvait faire renaître d'un jour à l'autre (1). Bien plus, avant même d'entrer en campagne, la Russie, pour s'attacher davantage l'Autriche, lui avait promis l'abandon de la Bosnie et de l'Herzégovine; l'Angleterre avait déclaré s'abstenir pourvu qu'on ne touchât pas à Constantinople et à Suez; quant à l'Allemagne, les os du fusilier Poméranien avaient alors trop de valeur pour que d'une manière ou d'une autre, elle s'engageât dans la lutte.

La trahison vint du côté où on devait le moins s'y attendre. L'Autriche-Hongrie, à laquelle se joignit bientôt l'Angleterre, prit une attitude menaçante quand elle apprit les conditions que le traité de San-Stefano imposait à la Porte. Le cabinet de Pétersbourg fit alors appel à celui de Berlin pour calmer l'Autriche, mais M. de Bismarck, qui jusque-là avait louvoyé sans se compromettre entre les deux empires, que sa main de fer tenait unis, jugea qu'il

(1) Debidour, *Hist. Diplomatiq.*, II, 458, 459.

ne pouvait plus ménager l'un et l'autre et préféra soutenir l'Autriche. Il laissa pourtant entendre, afin de ne pas aboutir à une rupture, qu'en agissant de la sorte, il se montrait impartial entre ses deux amis, et qu'il était prêt même à servir de médiateur ou plutôt d'*honnête courtier* afin de concilier les intérêts autrichiens et russes.

La Russie n'était pas assez forte pour résister à l'Europe, elle céda (1). Elle avait rompu l'Équilibre en se ménageant dans les Balkans de trop grandes influences, en acquérant des territoires et des points stratégiques importants en Europe et en Asie, en exigeant de la Porte une forte indemnité. Le Congrès de Berlin rétablit la balance, il rendit l'indemnité illusoire, en refusant au gouvernement russe, le droit d'exiger de la Turquie aucune garantie de payement ; en ne laissant à ce gouvernement pour prix de ses sacrifices et de ses exploits que quelques lieues de terre en Bessarabie et en Asie-Mineure, en dépouillant ses clients par l'établissement d'un Équilibre nouveau entre les divers États appelés à l'indépendance.

Le Concert Européen allait sur ce point rencontrer de grandes difficultés. Dans les Balkans de multiples nationalités se trouvaient aux prises : Contrainte et forcée par les événements, l'Europe devait chercher à satisfaire ce « dérivé de la souveraineté nationale » (2) devenu une des forces agissantes, qui ont le plus d'influence sur la communauté internationale ; mais bien que favorable aux nationalités, elle ne voulait point « sacrifier ses intérêts à

(1) Elle ne devait pas oublier la « trahison » de la Prusse, et de ce jour elle songea à se rapprocher de la France, comme le chancelier Gortchakoff le lui conseillait depuis longtemps.

(2) P. Leseur, *Introduction à un cours de droit international public*, p. 92.

un principe » (1) ; et comme l'Équilibre lui apparaissait comme la meilleure sauvegarde, elle tâcha de concilier, dans la mesure du possible, le respect du sentiment national et sa propre sécurité. C'est ainsi que le Congrès de Berlin organisa les petits États des Balkans en les équilibrant entre eux et vis-à-vis de l'Europe.

Vis-à-vis de l'Europe d'abord, en ne laissant aucun de ces États sous l'influence exclusive d'une grande puissance ; puis entre eux par les stipulations suivantes :

Il restreignit considérablement les avantages que la Russie avait fait accorder au Monténégro. Il reconnut son indépendance, mais il lui retira la majeure partie des territoires qu'on lui avait donnés : D'un côté, rognant la frontière de Bosnie et d'Herzégovine peuplées d'habitants de même race, de l'autre, l'étendant vers les côtes d'Albanie dont les populations étaient profondément attachées à la Turquie.

La Serbie et la Roumanie virent leur indépendance consacrée par le traité de Berlin, mais l'une et l'autre étaient loin d'être complètement satisfaites de ses dispositions. — De nouvelles conquêtes leur étaient rendues fort difficiles. La première se trouvait arrêtée par l'Autriche, qui repoussait toute cession de territoire menaçant ses communications avec Salonique ; la seconde se voyait arracher par la Russie les territoires fertiles de la Bessarabie, et n'avait d'expansion possible que du côté de la Transylvanie en partie peuplée de Roumains, mais entre les mains d'un État trop puissant pour espérer se l'annexer un jour.

Quant à la Grèce, le Concert se borna à conseiller à la

(1) Choublier, *op. cit.*, p. 77.

Le dogme de l'intégrité de l'empire ottoman avait amené trop de massacres pour pouvoir être conservé ; il fallait donc donner d'autres bases à l'Equilibre oriental.

Porte une rectification de frontières en Thessalie et en Epire.

La Bulgarie surtout occupa les diplomates de Berlin. Pour s'attacher définitivement les Bulgares, la Russie au traité de San-Stefano avait fait de leur pays un royaume. Avec cet appui, la Russie eût été maîtresse de la Turquie. La grande Bulgarie s'étendait du Danube à la mer Egée et isolait de Constantinople les quelques provinces que la Porte devait posséder en Europe. On la réduisit considérablement. On la coupa en trois parties : La première, la Bulgarie, devint principauté autonome sous la suzeraineté du sultan; la seconde, la Roumélie orientale, fut placée sous l'autorité directe du grand Seigneur « dans des conditions d'autonomie administrative », enfin une troisième province comprenant la Thrace et la Macédoine, restait entièrement soumise au Sultan, mais l'Europe se proposait d'en réformer et d'en surveiller l'administration.

L'Europe pensa avoir de la sorte assuré l'Équilibre et la paix. Mais dans certaines dispositions elle n'avait pas assez pesé les aspirations nationales, et elle s'émut profondément lorsqu'en 1885, la Bulgarie et la Roumélie Orientale ne formèrent plus qu'une seule principauté. C'est qu'elle craignait les inévitables demandes de compensation, que cette union de province allait entraîner dans la péninsule; d'où des complications d'abord locales, que des interventions inopportunes pourraient vite faire dégénérer en difficultés internationales. Le 31 octobre, le comte Kalnoky, ministre des affaires étrangères d'Autriche, déclara à la tribune que « l'union de la Bulgarie avec la Roumélie Orientale ne serait pas contraire aux intérêts de l'Autriche, mais que dans le cas présent, il faut surtout tenir compte des objections que formulent les autres Etats des Balkans dont les intérêts seraient lésés par la création d'une grande puissance bulgare à leurs côtés; d'autre

part les prétentions que soulèvent ces Etats, qui demandent des compensations dans le cas où l'union bulgare serait sanctionnée par l'Europe, ne peuvent aucunement recevoir satisfaction sans porter atteinte aux droits territoriaux de la Turquie, et porter atteinte à ces droits, ce serait réveiller la question d'Orient dans tout son ensemble » (1). L'événement justifia ces paroles : la Serbie intervint, prétendant « qu'un agrandissement de la Bulgarie, sans compensation correspondante au profit du territoire Serbe, mettait ce pays à même de devenir une menace permanente contre la Serbie, qu'il y avait une question de vie ou de mort pour la Serbie à ce que l'Équilibre soit maintenu dans les Balkans » (2). M. Mijalovics, interviewé par le *Sunday Times*, soutient aussi la thèse de la nécessité d'un Équilibre politique dans les Balkans et affirme que l'établissement de cet Équilibre a été une des préoccupations des représentants de l'Europe au Congrès de Berlin (3).

La guerre serbo-bulgare se termina par la défaite de la Serbie et les puissances, qui redoutaient ses agissements, n'hésitèrent plus à reconnaître l'union de la Bulgarie et de la Roumélie, qui semblait contenter tout le monde et donner plus de stabilité à la paix. Aujourd'hui, le plus

(1) *Mémorial diplomatique* du 7 novembre 1885, dans Choublier, p. 233, en note.

(2) Lettre du consul de Serbie au *Standard* du 13 octobre 1885. — Rolin Jacquemyns, R. D. I., 1885. — Chronique des faits internationaux.

(3) *Sunday Times* du 25 novembre 1885. En même sens, discours du comte Kalnoky du 7 nov. 1885, à la délégation autrichienne : « Le traité de Berlin avait certainement pour but d'établir une sorte d'Equilibre dans les Etats des Balkans ; cet équilibre ne pourrait pas être détruit par un des Etats à son avantage exclusif, sans causer des susceptibilités chez ses voisins. » Choublier, p. 236, note.

grand désir du concert européen est de maintenir le *statu quo* et la balance tant morale que matérielle établie à Berlin. Là, le concert s'est trouvé d'accord avec lui-même; et comme il ne retrouve pas si facilement une harmonie nouvelle, il préfère ne pas agir. C'est pourquoi, bien que l'Europe ait « pâli » devant l'horreur des massacres d'Arménie, elle a laissé ce crime sans vengeance; elle craint qu'une répression trop rigoureuse emporte ce qui reste encore de l'empire turc et que les anciennes convoitises, qui couvent en elle, soudainement rallumées, ne bouleversent le monde pour se partager des ruines.

Pour garder l'Equilibre, elle s'est encore opposée à l'annexion de la Crète à la Grèce, qui aurait eu pour conséquence des demandes de compensation de la part de la Bulgarie et de la Serbie. Puis, elle ne voulait pas, disait M. Hanotaux aux applaudissements de la Chambre, risquer d'ouvrir « un gouffre d'hostilités vers lequel, non seulement les peuples rivaux des Balkans, mais d'autres aussi et plus éloignés, se trouveraient peut-être invinciblement entraînés » (1).

Le sort de deux provinces ottomanes embarrassa quelque peu les diplomates du Congrès de Berlin. Ils hésitèrent sur le régime à appliquer à la Bosnie et à l'Herzégovine. De perpétuelles guerres civiles rendaient impossibles l'autonomie de ces provinces; d'autre part, on ne pouvait, sans appeler de nouveaux massacres, les replacer sous le joug ottoman. « Il semblait n'y avoir qu'un moyen de pacifier le pays : le soumettre à un gouvernement étranger assez fort pour y établir et y imposer une administration intérieure puissante » (2).

L'Autriche proposa d'être ce gouvernement; sa sécurité

(1) Le 22 février 1897.

(2) Choublier, *op. cit.*, p. 94.

lui en faisait un devoir : « Séparant la Dalmatie de la Slavonie hongroise, la Bosnie s'enfonce dans l'empire d'Autriche comme une hache prête à fendre l'arbre des Habsbourgs dès qu'il se trouvera en Orient un pouvoir capable de seconder la nature » (1). D'autre part, cette occupation ménageait l'influence autrichienne en Orient, et les Anglais ne pouvaient que favoriser une rivale de l'influence russe.

Sauf l'Italie qui hasarda quelques timides objections (2), le concert accéda à la proposition autrichienne, et la Cour de Vienne fut chargée de la réorganisation des deux provinces turques. C'était là en somme un droit d'une imprécision officielle extrêmement remarquable ; mais les diplomates et la Turquie ne se sont jamais illusionnés sur cette imprécision, qui dans l'esprit de tous cachait une simple annexion. Cet agrandissement allait nécessiter à son tour d'autres compensations. On ne pouvait songer à les prendre en Turquie, où on ne laissait presque rien ; l'Europe alors élargit le champ de son action ; et, transportant l'Equilibre sur d'autres continents, elle jeta ainsi le germe de toute la politique contemporaine.

Les fondements de l'orientation actuelle de la politique des grandes puissances ont donc été posés à Berlin en 1878, et cela par une conséquence directe et logique du principe que nous étudions. Derrière les formules et les intérêts momentanés des États, il poursuit sa route, toujours dans le fond semblable à lui-même, et exigeant qu'une concession en entraîne une autre. C'est le vieux et inévitable système des compensations, qui évolue lui aussi, et ici chacun va chercher naturellement son lot sur le terrain qu'il s'est préparé.

(1) Cyprien Robert, *Les Slaves de Turquie*, t. II, *Les Bosniaques*, cité par Choublier, *op. cit.*, 95.

(2) V. *Rev. de Paris*, 1er juin 1900, *L'Equilibre adriatique*, par M. Ch. Loiseau.

L'Europe avait eu plusieurs raisons pour restaurer, si l'on peut dire, la puissance autrichienne. D'abord, elle voulait, comme nous l'avons déjà remarqué, placer cette monarchie en adversaire immédiat de la Russie dans les Balkans et équilibrer ainsi les deux influences (1), puis l'Autriche avait été bien affaiblie par les deux grandes guerres qu'elle avait soutenues contre l'Italie et contre la Prusse et sa grandeur était trop nécessaire au continent pour qu'on hésitât à la rétablir (2). Aujourd'hui « l'Autriche descend le Danube et tend vers Andrinople ; c'est la direction qui lui avait été indiquée il y a plus de mille ans par le fondateur de la marche de l'Est. La maison de Habsbourg avait oublié cette mission primitive. L'Italie et l'Allemagne la lui ont rappelée, l'une en la rejetant au delà des Alpes, l'autre en lui retirant la qualité d'État allemand » (3). Talleyrand avait en quelque sorte prévu ce plan de reconstruction autrichienne. Après la victoire d'Ulm (1805), il exposait à l'Empereur qu'il fallait pousser l'Autriche dans la vallée même du Danube, dans la Moldavie, la Valachie, la Bessarabie et la partie plus septentrionale de la Bulgarie : « L'Autriche, ajoutait-il, serait voisine de la Russie et dès lors sa rivale ; l'empire Ottoman achèterait par le sacrifice utile de provinces que les

(1) Cet antagonisme a persisté. V. les notes échangées entre les chanceliers de Russie et d'Autriche, le 29 septembre 1897. Elles établissent un *modus vivendi*.

(2) Palaky, historien tchèque, écrivait en 1848 : « Si l'Autriche n'existait pas, il faudrait la créer dans l'intérêt de l'Europe ! » (Himly, *Formation territoriale des Etats*, I, 489). Talleyrand écrivait à Napoléon après Austerlitz : « V. M. peut maintenant briser la monarchie autrichienne ou la relever, l'existence de cette monarchie dans sa masse est indispensable au salut futur des nations civilisées. » (Bulwer, *Essai sur Talleyrand*).

(3) Lavisse, *Vue générale de l'histoire*, p. 219.

Russes avaient déjà envahies, sa sûreté et un long avenir; l'Angleterre ne trouverait plus d'alliés..., ou n'en trouverait que d'inutiles; les Russes porteraient leur inquiétude et leurs efforts vers le midi de l'Asie, et le cours des événements les mettraient en présence des Anglais, tranformant en futurs adversaires ces confédérés d'aujourd'hui » (1).

C'était admirablement juger : la Russie avait célébré à Berlin « les funérailles de ses espérances » (2); toute sa politique orientale et européenne allait suivre après ces événements une direction différente, celle précisément esquissée par Talleyrand; et cette profondeur de vues fait tout le génie du diplomate français.

Arrêté sur le chemin de Constantinople par les États tampons et par l'Autriche, le cabinet de Saint-Pétersbourg essaye d'une action purement morale, déclare ouvertement qu'il ne veut pas de Byzance et se proclame l'ami du Sultan comme aux beaux jours de Méhémet-Ali. Mais ce qu'il ne pouvait faire du côté des Balkans, il l'essaya en Asie Mineure, en se posant en protecteur attitré des Arméniens. Ici il trouva sur sa route l'Angleterre, et cette rencontre de deux grandes personnalités internationales n'était pas la première, mais elle fut particulièrement caractéristique, parce qu'elle posa nettement les deux pays en antagonistes et en rivaux sur les lieux mêmes qu'ils se disputeront un jour.

L'Angleterre devait essayer de contrebalancer l'influence russe en Arménie; non contente d'avoir arraché au Moscovite la promesse qu'à l'intervention de la Russie en Asie

(1) Bulwer, *Essai sur Talleyrand*, p. 199 à 202. — Mignet, *Notices et Portraits*, t. I, p. 210-213.

(2) Discours au comité panslaviste de Moscou, dans Choublier, *op. cit.*, p. 133.

Mineure, pourrait toujours se joindre l'intervention de l'Angleterre, elle remontra au Sultan que ses possessions asiatiques ne seraient en sûreté qu'à la condition de lui être garanties par une puissance assez forte pour arrêter, par la force des armes, tout nouvel empiètement russe. Elle s'offrait à être cette puissance et demanda, pour faciliter sa tâche, l'île de Chypre, d'où elle pourrait surveiller les menées de l'empire du Nord, garder la route de Suez et de l'Inde et empêcher les Russes d'atteindre le littoral de la Méditerranée.

La Turquie donna Chypre (1) et ce fut là, plus encore que la cession de la Bosnie et de l'Herzégovine, la cause d'une suite de compensations qui devait équilibrer de nouveau entre elles les différentes puissances. C'est ainsi que la France profita de la convention du 4 juin, pour demander en échange de son consentement la reconnaissance par le cabinet de Saint-James de ses droits sur la Tunisie. Lord Salisbury les admit sans difficulté (2). Cette satisfaction ne balançait pas néanmoins l'adjonction à l'Autriche des deux grandes provinces ottomanes; car l'Allemagne, achetant à ce prix sa bienveillance, recouvrait de ce côté la liberté de ses mouvements; et de plus nous allions souffrir de l'énorme développement qu'allait prendre le commerce austro-allemand par suite du nouveau débouché balkanique.

L'Italie se voyait de ce côté lésée comme nous, mais elle devait redouter davantage l'extension autrichienne sur l'Adriatique. D'ailleurs elle ne trouva à Berlin que déceptions : L'imagination de ses publicistes lui avaient assigné la part du lion, Trieste, la Dalmatie, l'Albanie,

(1) Convention du 4 juin 1878.

(2) Dépêche de lord Salisbury à lord Lyons, du 7 août.

surtout la Tunisie et il fut seulement vaguement question de ne pas entraver ses desseins sur l'Abyssinie.

Aussi son irritation fut profonde, lorsqu'elle vit en 1881 les troupes françaises débarquer à Tunis. Elle rêva presque d'une vengeance et de ce jour, pour la préparer, elle se rapprocha de l'Autriche et de l'Allemagne.

Celle-ci paraissait ne recueillir du Congrès aucun bénéfice. Si telle était la vérité, on aurait pu en donner au moins une raison ; c'est que l'Allemagne était assez forte pour attendre ; mais, elle aussi, avait eu sa part; et ce n'était pas un mince succès d'avoir poussé l'Autriche vers le Sud. Par là, « M. de Bismarck lui payait la rançon de Sadowa et donnait à son activité un but qui l'empêchait de jamais chercher à briguer de nouveau l'hégémonie dans l'empire allemand » (1). Non seulement, il n'eut plus à redouter la rancune du cabinet de Vienne, mais il l'avait compromis avec la Russie, pour mieux l'attacher à sa politique (2).

D'autre part, le chancelier allemand voyait sans regret les Anglais, les Français, les Russes courir au loin les aventures et il les encourageait volontiers dans cette voie d'expansion coloniale, qui détournerait, pensait-il, leur attention de l'Europe et qui, en dispersant leurs forces, les affaiblirait. « Je ne suis pas un homme colonial, disait-il... Nous autres Allemands, nous n'avons pas besoin de colonies. Veut-on que nous ressemblions à ces nobles de Pologne qui se couvrent de zibeline quand ils n'ont même pas de chemise sur la peau » (3).

Telle est l'œuvre du Congrès de Berlin. Elle fut, comme celle de Vienne, une combinaison d'Équilibre. Elle ré-

(1) Choublier, p. 136.
(2) Traité de Double Alliance, 7 oct. 1879.
(3) J. Darcy, *La conquête de l'Afrique*, p. 218.

para l'Équilibre général et les compensations accordées à diverses puissances assurèrent quelque tranquillité à l'Europe. Mais dans l'histoire des peuples rien n'est immuable : l'excès de prospérité allait précisément faire naître de nouvelles complications et c'est pour donner libre champ à leurs occupations pacifiques que les nations se virent dans la nécessité de courir à de nouvelles conquêtes. Les principes de l'Équilibre devaient les suivre dans la voie où elles s'engageaient.

---

§ 2. — La Politique contemporaine.

I. — Expansion coloniale en Afrique.

Le commerce et l'exploration de l'Afrique. — L'Egypte. — La Belgique et le Congo. — Difficultés avec le Portugal, intervention de l'Allemagne et Congrès de Berlin. — La charte africaine. — L'Afrique à trois grandes puissances.

II. — Expansion en Asie.

La guerre sino-japonaise et l'intervention de l'Europe. — La question chinoise. — Cessions à bail. — Kiao-Tchéou et Port-Arthur.

III. — Evolution future de l'Equilibre.

L'Impérialisme anglais et le commerce. — Un nouveau *Zollverein*. — Destinées de la race saxonne : l'empire du monde. — Alliance américaine. — L'Impérialisme aux Etats-Unis. — Le Monroïsme.

L'Avenir de l'Europe. — Les Alliances. — Conflits futurs. — Expansion russe. — La succession d'Autriche. — La « plus grande Allemagne ». — Equilibre mondial. — Avenir de la France.

I

Avec les navigateurs portugais du xv[e] siècle (1), l'Europe avait pris connaissance de l'Afrique ; sur le pourtour des côtes, les nations commerçantes avaient jeté des comptoirs qui changèrent souvent de maître. Après ce bel élan, il sembla que l'Europe renonçait à poursuivre sa tâche, ce ne fut que dans notre siècle que « la pénétration obstinée de l'Afrique a commencé ».

Elle est due à des causes à la fois économiques et morales.

Depuis 1870, l'Europe jouissait d'une tranquillité relative : l'ordre, vaguement troublé en 1878, avait été rétabli et le temps des luttes redoutables pour la vie internationale paraissait désormais définitivement écoulé. Il en résulta un mouvement commercial qui prit de gigantesques proportions ; si bien que ne trouvant pas assez de clients en Europe, on essaya de s'en procurer sur d'autres continents ; c'eût été en même temps un dérivatif nécessaire aux forces vives d'une population qui n'avait pas dans la métropole les moyens de dépenser une activité dévorante. C'est à ce moment, que des explorations scientifiques attirèrent l'attention sur le continent noir, et il apparut alors à tous que ces régions constituaient de magnifiques débouchés pour le commerce européen.

Et comme celui-ci était plus que jamais (2) une des principales sources de la puissance politique, la plupart

(1) Emile Banning, *Le Partage de l'Afrique ;* E. L. Bonnefon, *l'Afrique politique en 1900 ;* Jean Darcy, *La conquête de l'Afrique.*

(2) Cp. *suprà*, p. 33 et s., le mouvement commercial au xv[e] et au xvi[e] siècle, et son influence sur l'Equilibre.

des États devaient se préoccuper de maintenir sur ce terrain un certain Équilibre : c'est ainsi que les diplomates furent amenés à partager l'Afrique.

Les expéditions françaises en Algérie et en Tunisie furent sans immédiates conséquences ; c'est seulement l'Angleterre, qui par l'occupation de l'Égypte (1), et les résultats que cette occupation devait entraîner, a ouvert la question africaine. Chacun s'est mis dès lors en devoir de s'assurer une portion du nouveau continent.

Le signal des entre prises pratiques est parti de Belgique. « Grâce, dit M. de Vogüé, à l'initiative habile et passionnée de son roi, notre petite voisine, va jouer au delà des mers le grand rôle tenu jadis par la Hollande. Théoriquement elle possède le cœur de l'Afrique, le noyau central autour duquel se développent les établissements des autres peuples » (2). Nous n'avons pas à raconter par quelle suite d'évolutions diplomatiques curieuses ce domaine lui est échu. Signalons seulement les traités que Stanley, au nom de *l'Association internationale du Congo*, passait avec les chefs indigènes, pour s'assurer la possession de ce magnifique bassin. Il ne tarda pas à se heurter aux agents des puissances voisines, France, Angleterre, Portugal. Ce dernier surtout émit les plus grandes prétentions sur l'embouchure du Congo et l'Angleterre reconnut sa souveraineté. (Traité du 26 février 1884). C'était un coup droit porté aux prétentions du roi des Belges, car la possession du haut fleuve et de tout le bassin central n'avait de valeur que si le débouché vers la mer restait libre (3).

(1) On se rappelle le mot de Castlereagh au baron de Vitrolles : « Toute position sur la route des Indes doit nous appartenir et nous *appartiendra* ». On voit que la politique anglaise tenait parole.

(2) *Spectacles contemporains, les Indes Noires*, p. 317.

(3) Darcy, *op. cit.*, p. 45.

C'est alors qu'intervint l'Allemagne pour protester contre l'accord Anglo-Portugais (1). Les idées coloniales de M. de Bismarck s'étaient transformées. L'année précédente, il avait cédé aux sollicitations de négociants de Hambourg et avait promis de ne pas rester indifférent au partage de l'Afrique. Il tenait parole et sa protestation posait du même coup l'Allemagne en grande puissance africaine. Deux mois plus tard (23 juin), il conviait tous les représentants des puissances à se réunir à Berlin pour examiner les conséquences qui devaient résulter du nouvel état de choses. L'Europe répondit à cet appel et le 15 novembre fut ouverte une conférence, où devaient être discutés les principes qui guideraient les États copartageants du pays nouveau et rendraient les conflits moins fréquents.

On s'occupa d'établir une entente internationale sur les points suivants : liberté du commerce dans le bassin du Congo ; application au Congo et au Niger des principes de la liberté de navigation, définition des formalités à observer pour que des occupations nouvelles sur la côte d'Afrique soient considérées comme effectives. L'acte de 1885 reconnut l'Etat indépendant du Congo. Il offrit de le neutraliser (2) ; il en fit, avec beaucoup de sagesse, une sorte d'État tampon, parce que sa position et sa richesse devaient le mettre en but aux convoitises de toutes les puissances. C'est pourquoi « l'État du Congo a pris sous certains rapports l'aspect d'une institution internationale » (3).

(1) Avril 1884 et dépêche du 7 juin au comte de Granville.

(2) Articles 10 et 12 de l'acte final de la conférence. Les puissances, tout en s'engageant à respecter cette neutralité, ne promirent pas de la garantir et d'employer leurs forces à la rendre obligatoire. Le roi des Belges se hâta d'accepter la neutralisation.

(3) Banning, *Le partage politique de l'Afrique*, p. 156.

La conférence de Berlin donna une véritable Charte à l'Afrique : « L'Afrique équatoriale , disait M. Moynier, est en train de se métamorphoser.., elle est appelée à participer prochainement au mouvement de la civilisation européenne. Les conséquences d'une semblable nouveauté peuvent être considérables et aller jusqu'à un déplacement du centre de gravité des intérêts généraux de l'humanité. Il n'y aurait rien d'étonnant à ce que cette partie du monde jouât un rôle important dans la politique de l'avenir. J'ai le sentiment que nous assistons aux petits commencements d'une évolution remarquable qui amènera tôt ou tard de grands changements dans les relations des hommes entre eux » (1). Les stipulations de l'acte du 26 février eurent des applications et des résultats féconds. Les puissances délimitèrent d'avance les territoires qu'elles entendaient se réserver; des conventions successives fixèrent les sphères d'influence de chacune d'elles (2). On s'adjugea ainsi d'abord des régions totalement inconnues; mais chaque jour les explorateurs, par leurs découvertes, donnent plus de réalité à ces immenses partages. Présentement, en négligeant les parcelles de territoires espagnols et les États purement africains (Congo, Libéria, Abyssinie, Tripolitaine,Maroc), l'Afrique appartient à cinq Etats : La France, l'Angleterre, l'Allemagne, le Portugal,

(1) *Etude sur la fondation de l'Etat indépendant du Congo, au point de vue juridique*, séances et travaux de l'académie des sciences morales et politiques, oct., nov. 1887.

(2) Notamment : conventions franco-allemande du 25 décembre 1885; franco-portugaise, du 12 mai 1886; anglo-allemande du 1er juillet 1890; franco-anglaise, 5 août 1890; anglo-italienne, 15 avril 1891; anglo-allemande, 15 novembre 1893; franco-allemande, 4 février 1894 (lac Tchad); franco-anglaise, 21 mars 1899 (Soudan egyptien); franco-espagnole, juin 1900, etc....

l'Italie. La part de chacun est loin d'être égale, mais l'ensemble constitue un certain Equilibre (1), qui ne tardera pas, d'après des prévisions unanimement acceptées dans leur ensemble, à disparaître bientôt. Dans un avenir qui ne peut être bien éloigné et après une série de compensations qui se dessinent déjà, l'Afrique appartiendra aux trois puissances qui en détiennent actuellement la plus grande partie.

La France partagera avec l'Allemagne tout l'Occident du continent africain. Au nord-ouest, elle s'annexera les enclaves indépendantes espagnoles et surtout le Maroc. Il est toutefois probable que ce dernier territoire ne nous sera pas facilement abandonné. Il nous donnerait une attitude menaçante vis-à-vis de l'Espagne, et uni à l'Algérie, augmenterait notre influence en Méditerranée dans de trop grandes proportions, pour que l'Italie et l'Angleterre puissent tolérer de sitôt de notre part une acquisition marocaine. L'Allemagne joindrait l'Angola à sa possession du sud-ouest (2), et elle n'a pas complètement perdu l'espoir d'y réunir l'État indépendant du Congo. Quand M. de Bismarck, en 1885, soutenait le roi des Belges contre les revendications anglo-portugaises, il avait la très arrière pensée que son pays pourrait

(1) France....	7.770.000 kil. carrés	27 millions	d'habitants.
Angleterre.....	9.535.000 —	58 —	—
Allemagne.....	2.500.000 —	11 —	—
Congo.....	2.240.000 —	25 —	—
Portugal.....	2.200.000 —	4 500.000	—
Italie.....	1.060.000 —	1.800.000	—

(J. Darcy, *op. cit.*, p. 17).

(2) Un accord secret qui semble être intervenu en 1898 entre l'Angleterre et l'Allemagne, autoriserait cette annexion et parlerait même du Mozambique (*Fortnightly review*, oct., 1898, art. de Sir Ch. Dilke) ; Darcy, p. 203.

s'emparer un jour des territoires qu'il défendait. Les possessions allemandes formeraient ainsi « une Inde gigantesque » qui coupant par le milieu tout le continent assurerait à ses possesseurs une énorme influence. La Grande-Bretagne prendrait le reste de l'Afrique. Voilà, extrêmement résumée, la solution que l'on assigne généralement au problème africain. Elle est simple, au moins d'apparence ; mais il est probable qu'on n'y parviendra pas sans difficultés et sans secousses. L'Equilibre a tâché et tâchera d'atténuer les unes et les autres en mettant au service de la politique nouvelle ses vieux enseignements et ses anciennes formules.

L'Equilibre africain a été longtemps au premier rang des préoccupations de l'Europe ; mais depuis 1895, des événements inattendus ont amené les grands États à exercer leur action en Extrême Orient et à reconnaître la nécessité de balancer leurs forces sur le continent asiatique.

II

« Il n'y a pas seulement un Equilibre européen, écrit M. Francis Charmes, il y a un Equilibre africain et un Equilibre asiatique »(1). La guerre sino-japonaise de 1895

(1) *Revue des Deux Mondes*, 1er nov. 1899 ; Chronique, p. 240. A vrai dire, il n'y a pas d'équilibre africain, en ce sens qu'il n'y a pas en Afrique de grande puissance indigène, capable de rivaliser avec les puissances d'Europe. On peut dire simplement que le continent africain est devenu aujourd'hui un des éléments de l'Equilibre européen, puisque l'Europe a absorbé l'Afrique.

Il est plus exact de dire qu'il y a un Equilibre asiatique, et on pourrait ajouter un Equilibre américain ; mais au fond, et nous le remarquerons plus loin, c'est seulement l'Equilibre européen qui se

avait dévoilé la faiblesse chinoise ; les grandes puissances, avec l'esprit d'immixtion qui les caractérise, n'hésitèrent pas, le voile sitôt déchiré, à essayer de tirer parti de l'impuissance du prodigieux Empire (1). Leur premier acte fut une intervention classique dans le conflit de 1895. Le Mikado ayant imposé par le traité de Simonoseki (17 avril 1895) de trop dures conditions à la Chine, les membres les plus intéressés du concert européen (France, Allemagne, Russie) (2) modifièrent le traité, comme l'Europe avait vingt ans plus tôt, à Berlin, modifié les stipulations russes de San-Stefano. C'est un facile et curieux rapprochement. De ce jour, la question chinoise s'est posée, c'est-à-dire qu'on s'est demandé quels moyens seraient plus propices pour ouvrir de plus en plus la Chine à l'influence et au commerce européens et prépareraient le mieux les voies à un partage régulièrement équilibré de son territoire. Les réponses n'étaient pas faciles. En Afrique, on ne trouvait que des terrains vagues ou presque, et aucune vie nationale ne pouvait s'opposer au bon plaisir des puissances. En Chine, les éléments du problème sont tout différents. Cet empire ressemble à la Turquie, en ce sens qu'il est « malade » comme elle, et qu'on ne sait pas s'il convient de lui donner le coup de grâce ou de lui apprendre de nouveau à vivre. C'est une question d'Extrême-Orient qui à première vue doit remplir l'histoire du XX^e^ siècle, comme la question d'Orient a rempli celle

transforme et qui s'étend, lui seul existe véritablement et les autres n'ont de raison d'être que relativement à lui.

(1) P. Leroy-Beaulieu, *La Rénovation de la Chine ;* René Pinon et Jean de Marcillac, *La Chine qui s'ouvre.*

(2) L'Angleterre protégeait le Japon ; on sait qu'elle a recherché son alliance. — V. Nagao-Ariga, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international* ; — R. G. D. I. P., t. I. p. 459 et t. II, p. 447 et s., p. 118 et s.

du XIX^e^. Mais d'un autre côté, la question paraît plus compliquée : d'abord on connaît relativement peu la vie intime de la Chine et tous les ressorts qui la font agir ; les événements actuels sembleraient même prouver qu'elle a une vitalité qu'on était loin de lui supposer, une certaine volonté et de la persistance à vouloir ; puis, deux États nouveaux prétendent participer au règlement de cette affaire, les États-Unis et surtout le Japon, qui a droit de cité dans le monde international depuis sa dernière guerre.

Jusqu'ici, après avoir hésité entre les systèmes des sphères d'influence et de la « Porte ouverte », les puissances ont créé pour s'ingérer en Chine une institution juridique, bizarre et nouvelle, dans la forme tout au moins. Elles ont imaginé de se faire céder *à bail* quelques points sur les côtes qui leur serviraient de ports de refuge et de dépôts de charbon. De là, elles sont à même d'exercer une influence à Pékin, de se surveiller mutuellement elles-mêmes et de marquer d'avance par un *hinterland* inévitable la part qu'elles se réservent dans les dépouilles du Céleste-Empire.

Par ce qu'on a appelé « le coup de force de Kiao-Tchéou », l'Allemagne (17 novembre 1897) créa un déplorable précédent et commença la spoliation (1).

Les puissances suivirent cet exemple, la Russie la première. Avec le Japon, elle est ici la puissance la plus intéressée. Elle se fit céder Port-Arthur, et sa diplomatie attache peut-être plus d'importance à ce territoire qu'à Constantinople (2). A Port-Arthur, la Russie atteint enfin une mer libre de glaces et depuis qu'elle a une politique,

(1) Cession à bail de Kiao-tchéou pour 99 ans ; tr. de Pékin, 6 mars 1898. — V. Pinon et de Marcillac, *op. cit.*, p. 154 à 158.

(2) Les relations russes avec la Chine datent du traité de Nertschinsk en 1689.

c'est le but toujours poursuivi par elle, longtemps vainement grâce aux efforts de l'Europe. L'Angleterre et la France ont exigé, elles aussi, des cessions à bail (1); seuls les États-Unis et le Japon ne demandèrent rien; malgré cette modération, les deux États sont loin de se désintéresser du règlement de la question chinoise, et ne manquent pas de prendre part aux délibérations européennes qui s'y rapportent. Le problème chinois réserve peut-être de douloureuses surprises; c'est le domaine futur de l'Équilibre.

III

Cette évolution future est actuellement en germe. La politique anglo-saxonne en dirigera en partie le cours. Il fut un temps, lorsque l'Europe se consumait en guerres continentales où le Royaume-Uni se trouvait seul sur le terrain de la colonisation et de la grande production. C'était pour lui l'époque de ce « splendide isolement » dont il s'est tant glorifié; mais peu à peu les peuples du continent suivirent les Anglais dans les voies magnifiques où ils avaient trouvé la richesse et le bonheur. Ils eurent des colonies, devinrent des commerçants et de terribles concurrents; le commerce allemand, surtout, prit des proportions effrayantes. En vingt ans, il augmentait de de 1.400 0/0, tandis que le commerce anglais ne progressait dans la même période que de 25 0/0 (2). La Grande-

(1) La France obtint Kouang-Tchéou-Ouane; l'Angleterre Wei-Hai-Wei.

(2) Il s'agit de la période comprise de 1878 à nos jours. V. Discours de Stanley, dans Sauvaire-Jourdan, *La situation de la France au point de vue du commerce extérieur*, p. 12. — V. *L'Essor industriel et commercial du peuple allemand*, par Georges Blon-

Bretagne s'émut : Pour recouvrer sur ce terrain sa prépondérance, il lui fallait trouver de nouveaux débouchés commerciaux : l'Impérialisme britannique est né de ces circonstances (1) : « L'Empire, c'est le commerce », dira M. Chamberlain. L'idée impérialiste est extrêmement complexe et peut donner le jour à des conceptions différentes.

Pour sir Charles Dilke, l'Impérialisme se ramène à la donnée suivante : « La plus grave question posée à notre génération, dit l'auteur de *Greater Britain*, est celle de savoir si l'empire britannique deviendra une série d'États indépendants, quoique unis, ou formera réellement cette unité militaire qui est aujourd'hui plus sentimentale que réelle. Si le principe de l'unité de l'Empire et de l'unité de ses défenses est maintenu, chacune de nos possessions jouira de la plus grande sécurité qu'on puisse imaginer. L'Empire britannique pourra se tenir à l'écart de toute alliance et poursuivre une politique uniquement inspirée par l'intérêt immédiat de ses sujets » (2).

C'est là la conception juridique de l'Impérialisme ; et en soi, l'union plus intime des colonies et de la Métropole n'a rien de particulièrement redoutable ; pas plus du reste que les conséquences économiques que cette fusion entraînerait. Car, il ne faut pas l'oublier, l'impérialisme est autant et davantage un mouvement commercial que politique, et c'est pourquoi, à toute l'Angleterre du fer, de la houille, des tissus — chassée des vieux pays par le protectionnisme, traquée ou tout au moins gênée dans les pays neufs par la concurrence des Allemands, des Belges,

del (Paris 1898). — V. aussi *Revue de Paris*, août 1900, *La puissance commerciale de l'Allemagne*, par Paul de Rousiers, et *Revue Bleue*, 11 août 1900, *Impressions d'Allemagne*, par M. Masson-Forestier.

(1) V. *Revue politique et parlementaire*, XIII, 194 ; XIV, 451.

(2) *Greater Britain*, *Débats* du 17 mars 1900.

des Américains, des Russes, des Japonais — l'impérialisme promet « un empire organisé en union douanière (1) où les seuls produits anglo-saxons pourront circuler et s'échanger librement, d'où les produits étrangers seront écartés... L'Empire ne sera qu'une immense Société coopérative de production et de consommation dont l'Angleterre ayant les parts de fondateurs aura aussi tous les bénéfices (2). »

Mais « le commerce, remarquait le grand théoricien de l'Impérialisme J. R. Seeley, conduit naturellement à la guerre et la guerre nourrit le commerce » (3), et il n'est pas besoin d'insister sur les allures belliqueuses de la Grande-Bretagne, sur sa politique envahissante qui est pour elle une nécessité économique. Là est le danger.

L'idée impériale prend tous les jours de plus amples développements, elle s'est doublée d'une foi ardente en la race saxonne ; d'une doctrine politique, elle est passée au rang de principe populaire et surexcite aujourd'hui l'âme britannique d'un extraordinaire excès d'arrogance et d'un

(1) La comparaison avec le *Zollverein* est classique. C'est, en somme un retour vers la politique prohibitionniste de l'*Acte de navigation*, acte qui a fait la grandeur anglaise.

(2) Victor Bérard, *L'Angleterre et l'Impérialisme*.

(3) *Correspondant*, 25 avril 1899, p. 219 ; *L'Angleterre et la paix du monde* ; V. aussi Vietinek, *L'Impérialisme*, dans *Revue générale* (Bruxelles), septembre 1899 ; *Nécessité de l'Impérialisme* dans *the Nation*, 10 août 1899 ; *L'Impérialisme anglais et la paix de l'Europe*, dans *L'Historische politische Blaetter*, 16 août 1899. — Wallace, *L'Avenir de l'Impérialisme*, dans *Contemporary Review*, juin-août 1899. — Napoléon Ier disait déjà au baron de Comeau : « Je n'ai qu'un ennemi réel, la Grande-Bretagne. Ce sont des marchands qui font la guerre par eux et *pour eux*. » (*Souvenirs des guerres d'Allemagne pendant la Révolution et l'Empire*, par le baron de Comeau, Paris, 1900).

belliqueux sursaut. L'Anglais croit non seulement à sa valeur individuelle, mais encore, on l'a très bien dit « à son excellence humaine ». M. Chamberlain en faisait l'aveu avec allégresse : « Oui, je crois, disait-il, en cette race, la plus grande des races gouvernantes que le monde ait jamais connues, en cette race anglo-saxonne, fière, tenace, confiante en soi, résolue, que nul climat, nul changement ne peut abâtardir et qui, infailliblement, sera la *force prédominante de la future histoire*, et de la civilisation universelle... Et je crois en cet empire large comme le monde, *worldwilde*, dont un anglais ne peut parler sans un frisson d'enthousiasme » (1).

L'Angleterre se croyant digne du monde s'est mise en devoir de le conquérir ; de là cette politique guerrière, ces projets de routes impériales anglaises, allant du Cap au Caire, en Afrique, des Indes à Changaï en Asie, cette attitude agressive, dont la première conséquence, la guerre transvaalienne, ne sera qu'un mince épisode. L'Europe ne pouvait rester indifférente devant l'état d'esprit britannique ; l'Allemagne surtout s'émut (2), et toutes les nations du continent, après elle, ne ménagent à la Grande Bretagne ni les reproches, ni les menaces de coalition contre son hégémonie. Lord Salisbury commence même à craindre les effets de cette amertume singulière ; il disait tout récemment : « un de ces étranges courants qui balayent l'Océan de la politique internationale pourrait

(1) *Les « dessous » de Joé Chamberlain*, v. Bérard, *op. cit.*

(2) Il n'est guère douteux que de 1896 à 1898 l'Allemagne fit des ouvertures à la France pour l'inviter à coopérer avec elle contre l'Angleterre. Nous crûmes de notre dignité de refuser ; mais la presse allemande (*Berliner neueste Nachrichten*, *Post de Berlin*, *Gazette de Cologne*) nous accusa nettement (oct. 1898) d'avoir laissé par notre insouciance le champ libre à l'impérialisme britannique. (Darcy, *Conquête de l'Afrique*, p. 333, 334).

unir toutes les puissances offensives, qui s'accroissent chaque jour et les lancer comme une grande vague contre nos rivages » (1), et le premier ministre concluait « nous ne pouvons avoir aucune sécurité que dans l'efficacité de notre propre défense et la force de notre bras droit. »

Avant de rester dans un isolement qui tous les jours perdait de sa splendeur, l'Angleterre chercha des alliances. Elle s'est tournée vers le peuple frère d'Amérique, l'a convié à unir ses forces aux siennes et à poursuivre sur le même chemin leurs communes destinées. Malheureusement les États-Unis montrèrent peu de docilité; les peuples jeunes ont de ces excès d'indépendance et redoutent tout ce qui peut entraver leur liberté. Puis, ils avaient, eux aussi, une doctrine impérialiste et ne voulaient pas d'alliés qui pourraient gêner leurs mouvements. Jusqu'à ces dernières années, la doctrine de Monroë avait tour à tour sollicité et excusé leur ambition; elle contient de quoi satisfaire bien des désirs et des espérances puisqu'elle doit amener l'Amérique du Sud sous la souveraineté des États du Nord; mais la victoire de ces derniers sur l'Espagne les a éblouis et élargi soudain le champ de leur action politique. Après avoir défendu à l'Europe de s'ingérer dans les affaires du continent américain, ce qui était déjà une intervention; ils sont intervenus d'une manière plus directe et on les a vus s'associer à diverses mesures prises par le concert européen : par exemple en Turquie et en Crète, surtout en Chine dont une colonie, les Philippines, les rend voisins; et ils manifestent de plus en plus leurs intentions de se mêler de toutes les affaires générales, ne cachent point leurs idées de conquêtes et prennent des allures de conquérants.

(1) Discours à la réunion de la *Primrose League*, 9 mai 1900. — *Débats* du 11 mai.

Le Monroïsme s'est donc compliqué, malgré une évidente contradiction, d'un impérialisme qui peut devenir menaçant (1).

On pouvait croire qu'il aurait pour résultat d'affaiblir le Monroïsme et d'en faire voir les inconvénients ; « on pouvait espérer que les États-Unis, pour concilier le Monroïsme et l'impérialisme, deviendraient citoyens du monde par leur droit, tout en restant citoyens du continent américain par leur politique. Mais prenant ces deux formules à contre-sens, ils n'en ont conservé que les défauts en faisant pénétrer l'impérialisme dans leur politique, tout en gardant le Monroïsme dans leur droit, tandis qu'il leur aurait fallu au contraire pratiquer le Monroïsme pour limiter leur politique et se servir de l'impérialisme pour élargir leur droit » (2).

On a dit que la théorie impériale poserait à l'Europe une question *d'Occident :* c'est très possible, même elle serait plus redoutable que le vieux problème oriental par les conséquences économiques qu'elle engendrerait.

Aussi, l'ancien continent pense parfois, qu'il n'est plus seul à conduire l'histoire et tourne des regards anxieux vers l'Amérique. Mais le danger, quoique probable, lui paraît si lointain, qu'il préfère s'examiner lui-même et essayer de prévoir son plus proche avenir.

Par dessus tout, il redoute la guerre, et pourtant l'attente d'un conflit « est un des phénomènes principaux du temps présent. » Pour le prévenir l'Europe a cherché dans

(1) Toutefois le parti démocrate repousse l'impérialisme « qui menace la liberté d'autrui » mais devient plus intransigeant sur la doctrine de Monroë. Seul le parti républicain désire de nouvelles conquêtes. (Programmes pour les élections présidentielles.)

(2) Geauffre de Lapradelle, *Revue du droit public et de la science politique*, janvier-février 1900 ; *L'Impérialisme et l'américanisme aux Etats-Unis*, p. 63.

les alliances le moyen de balancer le mieux possible les diverses forces qu'elle contient. Et nous voyons dans la triple alliance d'une part (1) et dans notre entente avec la Russie de l'autre une excellente combinaison d'Équilibre (2): L'Angleterre essaye de tenir la balance comme aux premiers jours. Il n'est pas niable que la tranquillité présente est née de l'incertitude où l'on se trouve sur le degré de puissance d'un État, et par suite sur l'issue finale du conflit à engager. Et cette rivalité insensée et sage à la fois dans les armements de l'Europe a engendré la paix en préparant la guerre.

L'Équilibre en est la cause, non le progrès dans l'épurement des mœurs; on en trouve la preuve dans ce fait que, lorsqu'il ne peut plus y avoir de doute sur l'issue d'une guerre, les premiers principes de la morale entre les peuples et de la civilisation contemporaine sont compromis et violés par les plus grandes nations.

Mais les meilleures combinaisons ne résistent pas à la force des choses et malgré toutes les précautions que l'on a prises des chocs inévitables se produiront. A n'envisager que l'Europe, deux causes de guerres se dessinent déjà et l'Equilibre général en sera tout ébranlé.

(1) Elle semble diminuer de popularité en Italie. Le silence des discours du trône italien à cet égard (14 nov. 1899 et 15 juin 1900) a été particulièrement remarqué. V. *Nuova Antologia*, 1er oct. 1900.

(2) Ségur disait en 1801 en note aux *Conjectures* de Favier : « Si le cabinet de Pétersbourg... voulait s'entendre avec le gouvernement français, pour conserver la paix de l'Europe, personne n'oserait y remuer, et ces deux puissants contrepoids tiendraient la balance de la politique dans un Equilibre constant et parfait. » « L'alliance de la France et de la Russie, écrivait Gentz, est une des chances les moins invraisemblables et les plus offrantes de l'avenir. » (*Considérations sur le système politique...*, 1818. — *Dépêches aux hospodars*, II, 366, 378.

L'une se trouve dans la prodigieuse expansion de la Russie : Arrêtée dans les Balkans, elle a depuis longtemps affecté à leur égard plus d'indifférence ; et son principal effort s'est porté sur l'Asie, sur toute l'Asie, où elle espère avec raison de grands succès ; elle approche ainsi d'une des principales sources de la richesse britannique, l'Inde. Les progrès russes sur cette frontière inquiètent l'Angleterre, et amèneront certainement une rupture (1).

C'est en second lieu l'Autriche, qui, par sa constitution intime et l'évolution de sa personnalité, amènera une grande crise européenne. C'est une étrange destinée que celle de la maison de Habsbourg qui, dès le premier jour, a menacé la paix publique et que nous retrouvons au terme de cette évolution. Aujourd'hui, seulement, si l'Autriche risque de troubler l'Equilibre, c'est un peu à la façon de la Turquie. Elle n'est pas encore toutefois agonisante comme elle ; mais il se prépare dans l'Empire une transformation, qui de conséquence en conséquence, pourrait finalement entraîner la chute de tout l'échafaudage et avec lui de toute la bâtisse. « Il y a, dit M. Ch. Benoist, entre des Etats, fixes et consolidés qui *sont*, un Etat qui mue et qui devient, et cela peut suffire à ruiner

(1) L'expansion moscovite a ses poètes, et depuis longtemps. F. J. Tutchef écrivait avant 1873, une poésie intitulée : *Géographie russe* : « Moscou, la ville de Pierre, et la ville de Constantin, voilà les capitales de l'empire russe. Mais où sont ses limites et ses frontières, — au nord, à l'ouest, au midi, au couchant ? Dans les temps à venir, le destin les révèlera. Sept mers intérieures et sept grands fleuves, du Nil à la Néva, de l'Elbe à la Chine, du Volga à l'Euphrate, du Gange au Danube. Voilà l'empire russe, et il demeurera tout le long des siècles. L'Esprit l'a prédit et Daniel l'a prophétisé. »

(*Poèmes et articles politiques*, 1886. — E. M. de Vogüé, *Regards historiques et littéraires*, p. 299.

les plus ingénieuses combinaisons. D'autant plus que cet Etat en mue, ou plutôt ce mobile assemblage de royaumes et de pays, par ses conditions ethnographiques, non moins que par sa situation géographique est, au centre de l'Europe, dans une position telle que son axe politique se déplaçant, il ne serait pas impossible que l'axe politique de l'Europe en fût du même coup déplacé » (1). C'est qu'en Autriche, de multiples nationalités sont aux prises et de grands combats restent à livrer. Dans cette lutte, la monarchie entière peut périr, et la voix du sang appeler sur le champ de bataille d'autres peuples, qui viendraient soutenir leurs frères. Ne les a-t-on pas déjà entendus crier vers « la grande », vers « la plus grande Allemagne ». Et voudrait-on jurer que celle-ci ne prêtera pas l'oreille et n'écoutera pas au moins les plus proches ? Elle rêve d'un nouvel Empire allemand allant d'Hambourg à Trieste, même jusqu'à l'Asie Mineure, qui ressusciterait le Saint-Empire des siècles passés (2) ; et toutes ces merveilleuses séductions du programme pangermaniste ne commenceraient-elles pas à se réaliser par l'annexion des Allemands d'Autriche. Si l'Allemagne ressent par là le contre-coup de la crise autrichienne, ce contre-coup s'arrêtera-t-il à elle, et l'Europe n'en ressentira-t-elle rien ? Or, il est fatal que toute rupture dans l'Equilibre artificiel de la monarchie austro-hongroise amène une rupture correspondante dans l'Equilibre général, parce que, comme le répétait souvent M. de Bismarck, l'État autrichien est une pièce de l'échiquier européen (3), parce que s'il n'y avait plus

(1) *Revue des Deux Mondes*, 15 oct. 1897. *La monarchie austro-hongroise et l'Equilibre européen*, p. 770.

(2) *Rev. de Paris*, 1er février 1899, *L'Avenir de l'Autriche*, par le Dr Karel Krammarsch, p. 597. M. Krammarsch est un des chefs du parti tchèque.

(3) *Pensées et Souvenirs...*, trad. de M. E. Jaeglé, t. II, p. 46.

d'Autriche, il n'y aurait bientôt plus d'Europe (1). Et M. Benoist conclut : « Le nœud du problème européen n'est ni à Constantinople... ni à Berlin... ni à Saint-Pétersbourg ; il est... dans un triangle dont les sommets sont Vienne, Prague et Budapest » (2).

Il faut élargir ce cadre. La question autrichienne résolue, le sort de l'Europe n'en sera pas davantage définitivement fixé. Tout acte de politique internationale, en quelque endroit du globe qu'il se passe, a aujourd'hui une action réflexe sur la marche générale des affaires de toutes les puissances. L'Équilibre a suivi cette évolution, il est devenu mondial, son histoire se confond avec l'histoire du monde, et dans l'avenir il continuera à se modeler sur elle. Par conséquent, ce n'est pas seulement, au sujet de la succession d'Autriche, que l'Europe devra chercher dans une combinaison d'Équilibre les moyens d'éviter les grandes catastrophes ; mais sa fortune sera liée au moindre des événements qu'une politique universelle pourra lui faire rencontrer.

Quatre grandes puissances paraissent prêtes à jouer un rôle éminent sur la scène historique future. L'Angleterre l'Allemagne, les États-Unis, la Russie escomptent déjà de longs succès et de vastes conquêtes ; et ce n'est pas d'abord sans angoisse, qu'on essaye de prévoir les destinées réservées à la France.

Avec les tendances inhérentes à sa situation internationale, elle doit servir d'appoint dans les prochains assemblages formés par l'Équilibre ; et son alliance, recherchée

(1) « L'Autriche est l'idéal de l'Etat tampon. Trop faible à elle seule pour inquiéter, assez forte pour maintenir, elle est comme un gage et une condition de la paix européenne. » (Benoist.)

(2) *Op. et loc. cit.*, p. 773. V. encore *Revue des Deux-Mondes*, décembre 1897, juillet 1898. — *L'Europe sans Autriche*, *Revue* du 15 novembre 1899.

par l'État le plus faible, sera pour lui d'un précieux secours (1).

Mais cette attitude, en somme très modeste, ne peut convenir à la France. Elle est une personnalité trop puissante et trop glorieuse pour ne pas essayer d'agir plus efficacement et plus directement sur les événements, afin de conduire l'histoire, comme autrefois.

Aussi, dans les conflits qui troubleront la société internationale, elle devra faire entendre sa voix. Et, puisque les nécessités de sa constitution et de sa politique ne lui laissent pas espérer un agrandissement considérable de son territoire, elle apportera dans les discussions diplomatiques à venir avec beaucoup de désintéressement un esprit de modération et de sagesse. Par là elle est appelée, semble-t-il, à exercer une haute influence morale, et c'est dans ses traditions les plus belles, les plus pures.

Son passé, son abnégation, son dévouement séculaire, sa force présente ne rendront pas son intervention inutile, et en cela elle pourra se montrer encore une initiatrice. C'est pour notre pays l'aube de temps nouveaux.

Il ne faut pas craindre de constater cet avenir, ni s'abandonner à la « tristesse contemporaine », car cet avenir, c'est le destin, ou mieux, ce sont les lois naturelles de l'histoire qui l'ont préparé. On ne leur résiste pas. Le rôle d'ailleurs qu'elles nous destinent, est loin d'être sans grandeur. « L'influence d'une nation disait M. Fabian Ware, ne se mesure ni à sa richesse commerçiale, ni à sa force militaire, ni même à son perfectionnement intellectuel, mais à sa force morale » (2).

(1) D'autant plus qu'il est probable que la France entraînera l'Espagne et peut-être l'Italie dans son orbite.

(2) Discours à la réouverture des cours de la Guild franco-anglaise (mars 1900). — V. aussi l'*Expansion de la France*... par ***, p. 294.

DEUXIÈME PARTIE

ETUDE CRITIQUE DE LA THÉORIE

CHAPITRE PREMIER

L'ÉQUILIBRE ET LA POLITIQUE

I. — L'Equilibre considéré comme création arbitraire.

M. Laurent critique l'Equilibre parce qu'il est un instinct. — Danewski pense aussi que le système n'a rien d'une loi générale. — Klüber et La Clavière en font une invention des diplomates. — Bulmering et Kaltenborn ajoutent qu'étant un moyen politique, il n'a rien de commun avec le Droit international. — Ganesco et Justi vont plus loin et remarquent que l'Equilibre n'a jamais été réalisé dans le cours des temps.

II. — L'Equilibre considéré comme loi naturelle.

Ce dernier reproche est une erreur manifeste. — Quant à l'opinion de Laurent et de Danewski, il faut répondre que si, à l'origine, l'Equilibre fut un instinct, il prend de plus en plus les allures d'un système régulier; en tout cas, il est inutile de critiquer une chose fatale comme l'instinct. — L'Equilibre ne peut pas être une création diplomatique. — Il n'est pas une science, mais il guide avec bonheur la politique. — M. Pillet fait ressortir toute l'importance de ce rôle.

I

Le système dont nous avons essayé de montrer les manifestations dans l'histoire de l'Europe depuis le XVI[e] siècle, a soulevé des critiques et de violentes protestations.

On se le rappelle, l'Équilibre politique est né de la force des choses ; les nations ont usé de lui, dès qu'elles eurent conscience d'elles-mêmes ; ce principe était en elles, comme l'esprit de conservation ; et elles se défendirent par ce moyen, sans savoir le définir et sans connaître exactement sa valeur.

On lui a d'abord fait un crime de cette naissance naturelle et d'avoir été une nécessité politique.

C'est ainsi que M. Laurent critique Heeren énonçant que le système d'Equilibre est la loi naturelle qui régit les relations des Etats (1). « N'est-ce pas élever un pur fait, ou pour mieux dire un instinct à la hauteur d'une théorie et d'une loi éternelle. Dieu a mis dans les sociétés comme dans les individus le besoin de la conservation ; ce qu'on décore du nom d'Equilibre n'est autre chose que le sentiment instinctif qui porte les faibles à chercher un appui contre le fort, quand celui-ci veut abuser de sa force pour les opprimer. Tel fut le système dans son origine, tel il resta...

« En fait, ce n'est pas (lui) qui a arrêté l'ambition des monarchies universelles : les coalitions qui se sont formées contre la maison d'Autriche et contre la France ne doivent pas leur origine à une doctrine, mais au besoin de conservation » (2).

(1) Heeren, *Vereischt historische Schriften*, t. I, p. 72.
(2) Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'Humanité*, X, 46, 48.

Danewski exprime la même pensée : « Toutes les tentatives de prépondérance sensible, despotique, d'une puissance sur les autres ont toujours échoué, non parce que les coalitions formées contre l'État prépondérant, avaient réussi à réaliser le système qui se trouve dans l'idée de l'Equilibre, c'est-à-dire à pondérer réellement les forces des diverses puissances, mais uniquement à cause de l'instinct de conservation personnelle de la défense de soi-même, et de la conservation des membres de l'union internationale : instinct inhérent à cette union. Dans toutes les phases de la lutte avec Charles-Quint, Louis XIV, Napoléon Ier, on dut trouver les voies, les moyens d'attaque et de défense, choisir les alliés et faire les meilleures et les plus pratiques combinaisons. L'on n'a pu et l'on ne pourra pas dans l'avenir donner à ces moyens un caractère général, car ils ne furent pratiqués que dans des cas spéciaux » (1). « Ce système, conclut M. Laurent, n'est que le fait érigé en droit et le fait arbitraire, le fait tel qu'il existe par hasard. »

Il y a dans cette dernière observation une nuance qui la distingue des précédentes, au point de les rendre contradictoires entre elles. Ce qui est arbitraire ne naît point par hasard. M. Laurent a sans doute voulu dire, pour confirmer sa thèse, que l'Equilibre était une théorie artificielle. En effet, il arriva que l'Equilibre se glissa dans la politique : les hommes d'Etat s'en servirent et se préoccupèrent si bien d'obéir à ses préceptes, que parmi les auteurs, beaucoup ont pensé que la Balance des forces n'était qu'une création purement humaine, une invention

(1) Vsevolod. Danewski, *Les systèmes de l'Equilibre politique et du légitimisme, et le principe des nationalités*, p. 19. Ce titre est significatif : il y a beaucoup de différence, dans la pensée de l'auteur, entre des *systèmes* et un *principe*.

des diplomates. Klüber formule nettement cette accusation : « l'Equilibre politique est une pure idée des politiques, très vague, simplement fondée dans un sentiment de convenance, et à laquelle manque par conséquent le caractère essentiel d'une source du droit des gens... Le système de balance des pouvoirs (*bilanx s. trutina gentium*) n'est point fondé dans le droit des gens, à moins qu'il ne soit établi par des conventions publiques. Essentiellement différent de ce qu'on pourrait nommer Equilibre *de droit* du *suum cuique*, ce prétendu système d'Equilibre *politique* n'est fondé que sur l'idée de la puissance et de la prépondérance » (1).

« La théorie d'Equilibre! dit M. de Maulde; au fait où se trouve-t-elle, où est la bonne, la stable? Celle de Louis XIV et de Napoléon? ou bien celle d'agglomérations qui se heurtent avec des rivalités aigres, des frontières insurmontables, des menaces, des haines, des apprêts incessants de lutte, avec le culte de la force brutale et le dégoût des idées de justice... » (2).

Ces réflexions en ont engendré d'autres. On a dit : le système de contre-poids n'a aucune valeur scientifique, il est simplement un moyen politique, par suite il n'obéit pas à des principes absolus, il ne poursuit pas un but déterminé, mais comme la politique, il peut varier au jour

(1) J. L. Klüber, *Droit des gens modernes de l'Europe*, édit. de M. S. Ott. §§ 6, 42.

(2) De Maulde-la-Clavière, *La Diplomatie au temps de Machiavel*, avant-propos, p. 5. *Sic* de Carné : « Quand agissait-on d'après les vrais principes de l'Equilibre ? Etait-ce en 1748, lorsqu'on s'appuyait sur Berlin, ou en 1756, lorsqu'on s'appuyait sur Vienne ? En vérité, n'y a-t-il pas de quoi trembler pour la politique, et cette science n'est-elle pas encore plus conjecturale que la médecine » ? (V. *suprà*, p. 79 et 85, et *Revue des Deux-Mondes*. 15 nov. 1840, p. 476). *Sic* Laurent, p. 47., *op. cit.*

le jour, et il devient « un chancellement éternel, un suicide mutuel, une perfidie sans bornes » (1).

Remarquons que cette critique resterait exacte alors même que l'observation précédente de Klüber ne serait pas fondée, car les diplomates, sans avoir façonné de toutes pièces le système, ont pu se l'approprier et l'employer dans leurs combinaisons politiques. Nous allons essayer de préciser ce reproche.

Bulmering regarde comme une humiliation pour le droit international d'être soutenu par un moyen politique. La sécurité des États est sauvegardée par les principes fondamentaux du droit international, qui sont le droit à l'existence, le droit à l'indépendance et le droit à l'égalité. L'Equilibre politique n'est qu'une doctrine de la politique extérieure et non du droit (2).

Pour confirmer ce qu'il avance, Bulmering cite Kaltenborn qui déclare aussi que l'Equilibre est plutôt un moyen, un auxiliaire, une préparation du droit international et notamment jusqu'à ce que le droit ait conquis la véritable suprématie (3). Mais il est impossible de reconnaître l'Equilibre comme un principe juridique, ni même comme une institution au droit international ; il faut le placer dans la doctrine de la sagesse politique (4). Et Bulmering poursuit : lorsque dans divers actes internationaux on s'est appuyé sur l'Equilibre, cela se faisait dans des buts et dans des significations fort différents. Cependant, dans les rapports juridiques, les Etats devraient se contenter de se fonder sur le droit et se taire quand le

(1) *System des Vœlkerrechts von Heinrich Bernh. Oppenheim*, p. 33, dans de Stieglitz, *op. cit.*, t. I., p. 201.

(2) V. *Praxis, Théorie und codification des Vœlkerrechts*, p. 48.

(3) Kaltenborn, *Kritik des Vœlkerrechts*, p. 193.

(4) *Op. cit.*, p. 205.

droit n'est pas de leur côté d'une manière absolue. Cette manière d'agir garantirait mieux la sécurité et la paix générales, que le système d'Equilibre politique, système qui n'est point devenu une vérité, malgré de fréquentes citations, et qui malgré ces citations n'a jamais été exposé d'une façon assez théorique... De même que jusqu'à présent, on n'a point réussi et qu'on ne réussira point dans l'avenir à créer le *perpetuum mobile*, de même jamais on ne trouvera une combinaison pouvant établir un véritable Equilibre (1).

M. Ganesco refuse de même à notre théorie, toute valeur scientifique. Il base son raisonnement sur une maxime du publiciste anglais Gould Francis Leckie : « Morale et justice ne sont pas plus de mise dans les intérêts des peuples que dans les questions de chimie, de physique ou d'architecture ». (2). Là-dessus, Ganesco affirme « qu'il n'a jamais existé d'Equilibre en Europe. N'y a-t-il pas des conditions d'une éternelle nécessité pour la construction et l'existence de tout corps politique ? Ces conditions, ne faut-il pas aller les chercher et les prendre dans le monde moral ? Et ce dernier ne ferme-t-il pas ses portes à celui qui bâtirait et voudrait se maintenir, sans avoir emprunté les bases de son édifice à ces principes et à ces lois naturels, immuables et absolus, de justice et de raison qui régissent l'univers ? Et ces principes et ces lois ne forment-ils pas une foi que l'humanité a eue dans tous les âges ?... L'Équilibre européen n'a point porté la marque que ces principes et ces lois éternels impriment sur leur ouvrage. Aussi, répétons-le, n'a-t-il jamais existé. Si le mot « équilibre » a trouvé place dans les protocoles ou dans les écrits de quelques publi-

(1) Bulmering, *op. cit.*, p. 49, 50.

(2) *Morale appliquée à la politique* par E. Jouy, ch. VII, p. 193.

cistes, on ne l'a fait que machinalement, sans se rendre compte de la valeur du terme, ou pour le moins, on l'a entendu chacun à sa manière et selon les convenances d'intérêt personnel. La philosophie de l'histoire, en abordant les traités où se sont débattus et décidés les grands intérêts de l'Europe, ne saurait faire une meilleure part de son équité aux efforts de l'homme tendant au progrès, qu'en consignant sur la marge de ces mêmes traités le mérite incontestable de leurs signataires d'avoir fait penser, au milieu même des démolitions, au besoin de reconstruction, et d'avoir réussi à établir un tel antagonisme, que l'idée d'un Équilibre a germé au moment même où l'on s'y attendait le moins... » (1).

Comme Ganesco, Justi pense que l'Équilibre n'a jamais été réalisé. Cette appellation a seulement servi de prétexte à l'ambition et à la jalousie : Et quand l'Europe luttait contre Charles-Quint ou contre Louis XIV, aucune idée de balancement de forces ne guidait ses coalitions (2).

Résumons d'un mot ces observations générales. On ne considère pas notre théorie comme une science, on ne la reconnaît pas capable de servir de fondement stable et solide au droit international ; de nature toute politique, mesure d'un moment, applicable aux moins immuables desseins, elle doit échapper à ce titre à toute étude de jurisconsulte. C'est en ce sens qu'Émile de Girardin voulait que le mot « équilibre » disparût du dictionnaire (3).

(1) Ganesco, *Diplomatie et nationalité*, p. 15 et 16.

(2) *Chimère de l'Equilibre européen*, dans Stieglitz., *op. cit.*, I, *passim*.

(3) Recueil de brochures : *La Paix, la Guerre, l'Equilibre européen* (Paris, 1859).

II

On ne peut pas répondre longuement, aux affirmations de Ganesco et de Justi sur la non-existence de l'Équilibre dans le cours des temps. C'est là une question de fait, une simple constatation, où la bonne foi seule joue un rôle et guide la pensée. Nous ne croyons pas utile d'insister sur les coalitions de l'Europe pour s'opposer à toute tentative de prépondérance soit de la part de Charles-Quint, soit de celle de Louis XIV ou de Napoléon. Nous sommes convaincus qu'une idée d'Équilibre a formé ces alliances générales contre des monarchies déjà trop puissantes et qui voulaient s'élever encore. Du reste, Ganesco et Justi ont reconnu bien vite que leurs observations étaient peu fondées; et, sans crainte de se contredire, ils se sont placés sur un autre terrain. Ils ont dit, que si dans l'histoire on a prononcé le mot d'Équilibre, on s'est borné au mot, on l'a traduit par des actes d'intérêt personnel, de jalousie, n'ayant aucun rapport avec la chose qu'on voulait exprimer.

Il ne s'agit plus ici que d'une question de terminologie et il importe peu que ce soit sous un nom ou sous un autre qu'un système ait été appliqué; les conséquences seules sont à retenir.

Avant de les examiner, nous devons apprécier les critiques qui s'adressent à l'essence même du principe.

Lorsqu'on parle d'un système d'Équilibre, remarquent Laurent et Danewski, on élève un instinct à la hauteur d'une loi. Il faut s'entendre : veut-on dire qu'actuellement l'Équilibre n'est autre chose encore que l'esprit de conservation, et qu'on ignore toujours ce qu'il est ou ce qu'il vaut. Il ne nous semble pas qu'il en soit ainsi. Sans doute

l'origine a été telle, mais à l'époque moderne, l'idée d'Équilibre prend chaque jour une allure plus scientifique et il y a même un organe, le Concert des grandes puissances, chargé de balancer méthodiquement et systématiquement les forces dans le monde. Reproche-t-on simplement au système en question d'être né par la force des choses; la critique alors ne se comprend plus, elle est vaine et peu scientifique, car il est inutile de critiquer la fatalité des choses.

Pour Klüber, au contraire, l'Équilibre est une pure idée des politiques. C'est encore là une affirmation à laquelle on ne peut répondre que d'un mot, en rappelant l'histoire qui semble la contredire. M. Cauchy trouve que « s'il y avait quelque avantage à changer les mots compris et acceptés dans la science, on pourrait... refuser le nom de « système » à l'Équilibre, car il n'est pas sorti et ne pouvait sortir d'aucun arrangement préconçu dans la pensée d'un homme, quelque vaste que fût sa puissance ou son génie » (1).

Mais, l'opinion de Klüber constitue-t-elle, à vrai dire, un reproche? Pourquoi une théorie est-elle coupable d'être une invention des hommes? La véritable critique est ailleurs, dans la conclusion qu'une pareille idée entraîne : l'Équilibre, inventé par les diplomates, n'est plus qu'une doctrine politique n'ayant aucun rapport avec le droit, et incapable d'assurer la sécurité des nations.

Il ne faut pas chercher dans notre théorie, ce qui ne s'y trouve pas, et nous n'essayerons pas de prouver qu'elle a tous les éléments d'une science. Elle n'est pas une science, étant une loi naturelle ; les hommes d'État l'ont trouvée sous leur main, ils en ont abondamment

(1) Eugène Cauchy, *Le Droit maritime international*, t. II, p. 131.

usé, et satisfaits, à l'essai, des résultats qu'elle donnait, ils en ont fait un principe directeur de leur politique, auquel il confiait d'une manière de plus en plus suivie les destinées de leurs peuples. Mais tout ce qui n'est pas science est-il méprisable ? Et le droit international peut-il se soutenir sans la politique, ou mieux sans une théorie, qui rende la politique moins chancelante, plus consciente de ses devoirs, et qui lui montre un but à atteindre, toujours le même. Car, si l'Equilibre n'a pas tous les caractères d'une science, il s'en rapproche par certains côtés. Il n'y a de science que de ce qui est immuable, or l'Equilibre en soi ne change point ; les éléments du problème restent les mêmes, les chiffres seuls diffèrent et voilà pourquoi la solution ne concorde pas et donne l'illusion de bases fragiles. « Bien que d'une nature avant tout politique, dit M. Pillet, ces questions (d'Équilibre entre États) ont un côté juridique que l'on a grand tort de laisser dans l'ombre. L'Équilibre entre États ou entre groupes d'États n'est pas le droit lui-même, mais il est la meilleure garantie du droit... L'Équilibre a été, il est vrai, fort décrié, et on a mis à sa charge bien des méfaits dus à la seule ambition. Mais le meilleur argument que l'on puisse donner en sa faveur est qu'il est en fait fort recherché par la politique, qui ne se dissimule point, qu'il constitue le meilleur garant du droit de chacun. Il existe donc un véritable droit à l'Équilibre... en cette matière, chacun n'est jamais que le porte-parole de l'intérêt commun. » M. Pillet ajoute en note : « Faire de l'idée d'Équilibre la base du droit public européen est lui donner une compétence que ne saurait avoir un principe purement passif et neutre comme celui-là, l'idée d'Équilibre ne saurait nous enseigner quels sont les droits et les devoirs des nations. Mais, comme nous le disons au texte, l'Équilibre est précieux et doit être maintenu à titre de cons-

tante garantie des droits de chacun. Et pour méconnaître son importance, il faut véritablement fermer les yeux à la lumière. N'est-ce pas la crainte d'une rupture d'Équilibre, qui sauve les derniers jours de l'Empire Ottoman, et si comme beaucoup le croient, nous sommes à la veille d'une dissociation de l'immense Empire Chinois, quels reproches ne mériterait pas une diplomatie qui traiterait cette affaire sans aucun souci de l'Équilibre entre les Puissances !... Cela ne veut pas dire que les peuples puissent l'invoquer pour se dépouiller les uns les autres. L'Équilibre peut être atteint par des moyens pleinement respectueux des droits de chacun. L'Équilibre nous présente un bon exemple d'état, à l'établissement et au maintien duquel tous les peuples ont un intérêt public égal » (1).

C'est donc une appréciation étrange que de regarder l'Équilibre comme une théorie peu sérieuse, parce qu'elle se rattache à la politique. Celle-ci n'est pas à ce point reprochable ; en droit des gens, il faut se préoccuper d'elle et compter avec ses effets, si l'on ne veut pas émettre des spéculations vaines, auxquelles l'expérience ne répondrait pas.

(1) A. Pillet. *Droits fondamentaux des Etats,* Paris, 1899, p. 52 et 53 et note.

CHAPITRE II

LES COMPENSATIONS ET LES PARTAGES

I. — Conséquences funestes de l'Equilibre.

Explications de Gentz sur la nécessité d'un Equilibre mathématique. — Conséquences que tirent les adversaires de l'égalité matérielle des différents Etats et du maintien de cette égalité. Elle implique l'immobilité et les lois de l'histoire s'y opposent. — L'Equilibre sera donc détruit à chaque instant. — Comment le rétablir ? — Difficultés d'appréciation. — Critiques de Danewski, de Justi, d'Albert Sorel. — On arrête les Etats dans leur évolution naturelle, en les empêchant de progresser. — Si un Etat fait une conquête, demande de compensations de la part des autres Etats. — Les petites nations serviront d'appoint et disparaîtront. — L'expérience historique confirme ce raisonnement. — L'œuvre du Congrès de Vienne. — L'Equilibre et la guerre.

II. — La véritable cause des Partages.

L'Equilibre ne réclame pas une pondération réelle des forces. — On doit arrêter l'agrandissement même légitime d'un Etat. — Opinion de Fénelon. — L'intérêt particulier d'un Etat doit disparaître devant l'intérêt général. — Raisons des médiatisations des traités de Westphalie. — Les partages polonais. — Rôle de l'Equilibre dans ces partages. — Ils étaient rendus nécessaires par la situation de la Pologne et de l'Europe. — L'Equilibre a atténué l'effet de ces démembrements, — De l'influence des traités de Vienne sur la paix générale.

I

On peut considérer les critiques, que nous rencontrerons dans ce paragraphe, comme la conséquence d'une conception singulière et erronée de l'Équilibre. Gentz l'avait déjà compris :

On s'est imaginé, disait-il, que les partisans de l'Équilibre voulaient arriver à une égalité aussi complète que possible, à un nivellement des forces. Ils réclamaient, pensait-on, que les États formant un seul tout par leurs liens politiques, fussent mesurés de la façon la plus exacte et mis en quelque sorte sur les plateaux d'une balance. De cette manière on arrivait entre eux à une égalité réciproque sous le rapport de la grandeur, de la population, de la richesse, etc... De ces fausses prémisses, affirme Gentz, sont nées deux erreurs opposées, dont les effets ont presque le même caractère funeste. Ceux qui acceptaient ce faux principe dans toute son étendue, affirmaient par là, que toutes les fois qu'un État a augmenté de force, soit par des annexions de territoires, soit par des développements intérieurs, les autres États doivent résister et continuer la lutte jusqu'à ce qu'ils aient reçu un équivalent, ou jusqu'à ce qu'ils aient forcé cet État grandissant à revenir à ses anciennes limites.

D'autres, justement convaincus de l'impossibilité d'un pareil système, le considèrent comme le fruit d'un cerveau malade, dont se sont servis les habiles pour fournir des prétextes aux querelles, aux injustices et aux violences. La première des erreurs aurait eu pour conséquence la guerre universelle; la seconde aurait donné toute facilité à un État ambitieux, pour accomplir ses pro-

jets de conquête (1). Reprenons ce raisonnement. L'Équilibre, disent ses adversaires, impliquant une égalité précise de puissance, il sera d'abord difficile de parvenir à la réalisation de cette égalité parfaite; supposons qu'on y parvienne : il faudra, pour atteindre ce but, mutiler des États et des races, il faudra surtout, pour garder cet ordre de choses, que les nations vivent dans une immobilité absolue, en paix perpétuelle les unes avec les autres. Or, il n'est pas besoin de longues réflexions, pour s'apercevoir qu'il est impossible d'assurer une durée quelconque à une pareille situation; ce serait compter sans les lois de l'histoire, sans la vie même des États. Ceux-ci verront nécessairement leur grandeur diminuer ou croître, et tous seront attentifs à ces divers changements. On devra les apprécier et examiner s'ils n'exigent pas, au profit de certaines puissances, l'addition de forces qu'elles ont perdues ou qu'elles n'ont pas acquises. Qui fera cette appréciation? Quel *criterium* adopter? Comment espérer qu'une pensée d'ambition et d'injustice n'exercera pas une influence décisive sur cet examen, et qu'une nation, juge et partie dans l'affaire, ne prendra pas prétexte de l'agrandissement factice d'une autre pour s'agrandir à son tour. Et alors même que la sagesse présiderait seule au jugement, comment créer les forces jugées nécessaires, sinon en les prenant aux États tiers et faibles, qui semblent créés à dessein pour compléter la pesée et rétablir l'Équilibre.

En tout cas de telles révolutions ne sont point pacifiques; et comme la balance oscille sans cesse, la guerre suivra cette oscillation. Un système, qui a prétention de diriger le droit international, ne devrait pas aboutir à de telles

(1) *Fragmente aus der neuesten Geshichte des Politischen Gleichgewichts in Europa*, p. 2-3.

conséquences. Or l'Équilibre fait naître les conflits et Kant pouvait dire avec raison : « Attendre une paix durable de l'Équilibre des puissances européennes, c'est une pure chimère, semblable à cette maison de Swift, qu'un architecte avait construite d'une façon si parfaitement conforme à toutes les lois de l'Équilibre qu'un moineau étant venu s'y poser elle s'écroula aussitôt » (1).

Telles sont les principales conclusions auxquelles on peut ramener les plus remarquables critiques que nous allons considérer.

Jadis, les partisans de la paix perpétuelle avaient voulu découper l'Europe chrétienne en royaume d'égale puissance, « richesse, étendue et dominations ». Sully et l'abbé de Saint-Pierre avaient cru assurer la tranquillité du monde par la réalisation de cet Équilibre mathématique, de « cette constellation » des puissances (2).

Cette conception singulière a fait naître, nous le répétons, de nombreux reproches.

Au point de vue historique, dit Danewski, il a été impossible de créer entre les puissances des combinaisons de forces suffisantes pour les rendre égales entre elles, ou mieux, approximativement égales (3) sous le rapport de leur puissance politique. Mais supposons l'Équilibre temporairement introduit entre les puissances au moyen du démembrement artificiel de l'Europe en États de même étendue et de même population. Pour réaliser ce démembrement, il faudrait diminuer en partie tous les corps poli-

(1) Em. Kant, *Eléments métaphysiques de la doctrine du droit*, p. 380.

(2) Sully, *Œconomies...*, t. VII, p. 94. — *L'Expansion de la France...*, 50.

(3) Klüber : « Une distribution égale de pays, à proportion de leur importance politique (*lex agraria gentium*), ne s'est faite et ne se fera jamais. » (*Droit des Gens*, § 42).

tiques et même en supprimer quelques-uns, c'est-à-dire qu'il faudrait toucher aux intérêts des membres de l'union internationale et attaquer leur indépendance, leur intégrité et leur inviolabilité. Pour sauvegarder l'indépendance, il faudrait donc l'attaquer ! (1). Et alors même que cette combinaison serait réalisée, serait-elle susceptible d'une certaine fixité et d'une certaine permanence. Si l'on imagine que l'Europe accepte dans un temps donné, une sorte de *statu quo* politique que l'on considère comme à peu près d'accord avec l'Équilibre, la logique réclamerait pour toujours l'établissement de cet état de choses, c'est-à-dire la fixation d'une certaine situation favorable au maintien de la paix entre les États ; cette permanence est-elle possible, est-elle même désirable ? Danewski pense que non ; parce que dans le cours de leur existence, les États sont appelés à croître ou à dépérir, que c'est là le fait d'une loi historique, qui ne souffrant pas de résistance, bouleverse à chaque instant les forces respectives des nations ; parce que ce serait commettre une injustice criante que de mettre obstacle à l'activité d'un État quand cette activité doit servir à son perfectionnement et à son bonheur (2).

Et de Carné ajoute : « L'erreur fondamentale de ce système (d'Équilibre) consiste à raisonner sur les nations comme sur des choses inertes, sans tenir compte du mouvement qui les modifie incessamment et des révolutions qu'un homme ou une idée introduit soudain dans les relations de peuple à peuple. Cette dynamique ne se préoccupe ni de la vie, ni de la pensée, et applique sérieu-

(1) *Sic* Vattel, *Le Droit des Gens*, édit. de Pradier-Fodéré, p. 390.

(2) Danewski, *Les systèmes de l'Equilibre politique et du légitimisme, et le principe de nationalité*, p. 15-23. — Aussi Justi, *op. cit.*, *passim*.

sement au monde de l'intelligence et des passions, le mécanisme des corps inanimés (1). »

M. Sorel résume ces observations : « L'Équilibre... pour subsister implique l'immobilité, c'est-à-dire l'impossible. Il faudrait en effet que le monde changeât, qu'il n'y eût plus ni forts, ni faibles, ni avares, ni prodigues, ni indolents, ni avides, ni capables, ni imbéciles. Il suffit qu'un Etat se ruine et qu'un autre se reforme pour que l'Équilibre soit anéanti (2). »

Cet anéantissement appellera des actes qui, fidèles aux préceptes de la balance des forces, n'en seront pas moins une violation criminelle du droit des gens et de la plus élémentaire morale. Il existera d'abord une véritable difficulté pour discerner le moment où une nation aura le droit de se plaindre de l'agrandissement d'une autre, en donnant pour motif que cet état de choses est dangereux pour elle et menace l'Équilibre général. Et cette incertitude est une nouvelle raison de refuser à notre théorie une valeur scientifique. Quand, se demande Danewski, l'Equilibre entre les puissances est-il détruit ; quand peut-on et quand doit-on former une alliance offensive ou défensive contre l'ennemi commun. Voilà autant de questions auxquelles ne répond aucune règle déterminée, soit dans l'histoire, soit dans la littérature (3). Toute liberté est donc laissée à l'appréciation des puissances ; dès lors comment méconnaître que c'est fournir bien des prétextes à l'ambition et à l'envie. Fénelon, partisan de l'Équilibre, reconnaît « qu'on voit souvent une nation (se servir) de la nécessité d'en rabattre une autre qui aspire à la tyrannie uni-

(1) *Revue des Deux-Mondes* du 15 nov. 1840. — « *De l'Equilibre européen* », p. 476.

(2) *L'Europe et la Révolution*, I, p. 34.

(3) Danewski, *op. cit*, p. 19.

verselle pour y aspirer elle-même à son tour » (1). Et Mirabeau écrivait : « La Balance politique est encore aujourd'hui le leurre dont se servent les habiles pour l'avancement de leurs vues d'intérêt personnel et la phrase formulaire dont les sots à prétention couvrent leur stupidité (2). »

Ce qu'on décore du nom d'Equilibre, dit-on encore, n'est pas autre chose que la jalousie que les États se témoignent entre eux. C'est l'opinion de Justi : Un Etat gouverné avec sagesse, un Etat qui veille à ses intérêts, qui commence a prospérer et s'approche du premier rang politique, sera bientôt un objet de jalousie pour les autres souverains : il se formera contre lui une ligue dont les membres profiteront de la première occasion favorable pour attaquer leur rival.

L'histoire nous montre qu'il n'en fut jamais autrement. Et Justi rappelle la ligue qui se forma à Cambrai contre la prospérité de Venise ; plus tard, l'alliance des rois de de France et d'Angleterre contre la puissance croissante des Hollandais ; au commencement du XVIII^e^ siècle la coalition des Etats du Nord pour abaisser la Suède. Et quand les alliés sont impuissants à renverser leur rival, ils commencent par se plaindre de la prépondérance d'un État qui menace, disent-ils, la liberté de l'Europe, et ils ont alors recours à l'idée de l'Equilibre pour persuader aux autres nations de prendre part à la guerre inutilement

(1) *Sur la nôn validité des alliances, op. cit.* — *Œuvres*, Paris, 1850, III, p. 349.

(2) E. de Girardin, *Recueil de brochures*, Epigraphe. — Klüber : « La jalousie, la méfiance, la simple convenance ont suggéré quelquefois à des souverains la prétention de conserver ou d'établir un certain Equilibre. » (*Op. cit.*, § 42). — *Sic* Pradier Fodéré, I, § 463. — V. *suprà*. p. 86, 87, instruction du marquis d'Aubeterre. — Bulmering, *op. cit.*, p. 49.

commencée. Quand on déclare la guerre à un pays devenu trop puissant, et dans le but de l'affaiblir, ce n'est pas le besoin d'Equilibre qui pousse à cette résolution ; c'est l'intérêt personnel qui parle. Nommez-moi, dit Justi, un seul Etat qui ait commencé une guerre contraire à ses intérêts, sans y être poussé par ceux-ci, et pour l'ambition platonique de maintenir l'équilibre. Il y a la guerre de succession d'Espagne ; néanmoins il est facile de prouver que toutes les nations qui entrèrent dans la coalition n'écoutèrent que leurs intérêts particuliers : témoin l'Autriche, à cause de la succession d'Espagne ; la Hollande et l'Angleterre pour retenir entre leurs mains le commerce lucratif qu'elles faisaient avec la péninsule, et qui aurait cessé, si ce pays était tombé au pouvoir de la France. Si l'Angleterre et la Hollande n'avaient écouté que les intérêts de l'Equilibre général, elles n'auraient pas conclu avec la France un traité de partage qui donnait à celle-ci les Pays-Bas, la Lorraine, Naples et la Sicile (1).

Supposons toutefois que les puissances apprécient leur situation respective d'une manière toute désintéressée et que l'Équilibre soit véritablement rompu ; que se passera-t-il?

C'est un événement normal dans le cours de l'histoire qu'une nation, par le fait seul de son existence augmente sa puissance dans de grandes proportions. Or, on a vu l'Équilibre arrêter cet accroissement très légitime et conforme à la loi naturelle, laquelle non seulement permet cet agrandissement, mais oblige même les États à s'y prêter et les seconde au besoin.

Une des lois principales du droit naturel, dit encore Justi, c'est la défense d'offenser et de dépouiller celui qui

(1) Justi, *op. cit.*, I, p. 178, 179, 181, 182. —*Sic*, Ganesco, *op. cit.* p. 20. — Anonyme, *l'Expansion de la France et de la Diplomatie*, p. 48 et s.

ne nous a pas offensés; cette loi, surtout entre les peuples civilisés, est si indispensable que l'on peut dire que les sociétés humaines cessent d'exister et deviennent des bandes de brigands, dès qu'elles ne l'observent plus. Et cependant, voilà le résultat honteux auquel on arrive avec le système scientifique de l'Équilibre. Ses partisans vous enseignent que tout État peut attaquer et dépouiller la nation dont la puissance devient une menace pour les autres et quoique cette nation n'ait offensé personne, ni donné par sa conduite une raison qui permette de commencer légalement la guerre (1).

Klüber n'admet pas dans ce cas la légitimité de la guerre (2). Oppenheim émet la même opinion; il rappelle la pensée de Grotius qui ne reconnaissait pas le droit de recourir aux armes pour affaiblir la prépondérance politique d'un État sous prétexte qu'elle pourrait devenir nuisible ; faire des violences parce qu'on pourrait avoir à en subir soi-même, est contraire à toute justice. Quand il n'y a que des craintes vagues et peu précises, il faut s'en rapporter à la Providence divine et avoir recours, non pas à la force, mais à de simples mesures préventives (3).

Le plus souvent l'Équilibre sera rompu, non par l'évolution elle-même, mais par une conquête. « Le sort des armes, dit Ernest Dottain, ayant amené des changements de territoire qui déplaçaient les forces relatives des États, il devenait nécessaire à chaque traité de recomposer la machine dérangée. Revenir aux anciennes limites, à celles qu'avait chaque peuple avant l'explosion des hostilités, c'eût été

(1) Justi, *op. cit.*. I, 182, 183.

(2) *Op. et loc. cit.*

(3) *Droit de la guerre et de la paix.* trad. Pradier-Fodéré, I, p. 377-379. — Oppenheim, *op. cit. Sic* Wolf, *Jus gentium methoda scientifica pertractatum*, §§ 643, 646, 651.

peut-être la meilleure manière de se réconcilier (1). Malheureusement cette solution est impraticable. Le vainqueur prétend garder son trophée et s'enrichir des dépouilles que la fortune a mises entre ses mains. D'ailleurs, ce retour perpétuel à l'ancien état consacrerait une sorte d'immobilité qui répugne à la loi des vicissitudes humaines et dont le premier tort au point de vue pratique, serait de ne tenir aucun compte, ni de la force des événements, ni de l'ambition des hommes. Accepter entièrement les faits de la guerre, ce serait faire la part trop belle aux vainqueurs et faire de la force l'unique arbitre du monde. Il s'établit donc d'ordinaire un véritable compromis entre les droits des parties engagées.

« Tantôt une générosité prudente et calculée de la part du plus fort, tantôt les exigences ou les conseils d'intermédiaires impérieux, atténuent les fâcheuses conséquences de la défaite. C'est ici, continue Dottain, qu'intervient le droit de convenance, ou ce qui est la même chose le système d'Équilibre. Les progrès de la puissance victorieuse obligent les puissances rivales à prendre contre elles des garanties, c'est-à-dire à s'agrandir elle-même ou à se fortifier (2). Pour cela on corrige les limites des États ; on

(1) En 1815, on donna à la France ses limites de 1790. La Prusse et l'Autriche devaient recouvrer la puissance qu'elles avaient perdue, sinon par les mêmes territoires, du moins par des possessions équivalentes. V. traités de Kalisch et de Tœplitz de 1813.

(2) *Sic* Lavisse, *Vue générale*, p. 118 : « Si un Etat s'agrandit et détruit l'Equilibre, ses voisins ne réclament pas qu'il renonce au bien nouvellement acquis, ils exigent une compensation. » Le tzar Alexandre envoyait en 1810 le comte d'Alopeus en Autriche. On lisait dans ses instructions du 31 mars : « ...Qu'importe à la Russie si les Pays-Bas, ou le Milanais ou bien l'Etat de Venise, le Tyrol, Salzbourg, la partie de l'Autriche qu'elle vient de céder, si Trieste, Fiume, le littoral étaient convoités et même de nouveau successivement

supplée à la configuration imparfaite des territoires; on s'arrondit en un mot, et pour employer l'expression diplomatique du Congrès de Vienne, *on fait un nouveau partage de territoires et d'âmes*, pour la plus grande régularité de la carte et l'exacte pondération de la masse politique. Au milieu de ces règlements territoriaux, qui répondra de la sûreté et de l'indépendanee des petits États? Que seront-ils autre chose que les éléments d'un calcul et les appoints de quelques sommes considérables, c'est-à-dire les annexes mobiles et échangeables des grandes puissances (1). »

Voilà le grief dont on accuse surtout l'Équilibre. Ce système, l'histoire le prouve, aboutit, inévitablement, aux partages et aux compensations.

Qu'on envisage l'œuvre des grandes transactions européennes depuis la paix de Westphalie ; les sécularisations et les médiatisations d'Osnabrug, au profit du Brandebourg et de la Suède, pour faire contrepoids à l'Empire ; qu'on se rappelle avec quelle désinvolture, en 1700, l'Angleterre la France et l'Autriche se partageaient l'Espagne ; avec quel cynisme l'impératrice Marie-Thérèse s'emparait au nom de l'Équilibre d'une partie de la Pologne, et comment en 1793, en 1795 cette même Pologne fut définitivement démembrée pour compenser les nouvelles conquêtes de la France. Faut-il répéter à la suite de quels marchandages avec la Prusse, nous pûmes acquérir à Bâle, en 1795, la

acquis par l'empereur François et ses successsurs ? La seule règle qu'aurait à suivre en pareil cas le cabinet de Pétersbourg, serait de rester fidèle au sage principe de l'Equilibre et de ne pas permettre *d'accroissement qui n'en procure un à la Russie.* » (A. Vandal, *Napoléon et Alexandre I^er^*, t. II, p. 348).

(1) E. Dottain, *Des variations du Système d'Equilibre en Europe; Revue contemporaine*, 1861, p. 141, 143. — T. LV de la collection.

rive gauche du Rhin. Depuis 1648, d'ailleurs, le système des médiatisations a fait fortune : et ne voit-on pas la France elle-même admettre « à Campo-Formio, à Rastadt, à Lunéville la nécessité de pondérer ses acquisitions par l'agrandissement de la Prusse et de l'Autriche, agrandissement dont les États de l'Italie, les principautés médiatisées et les évêchés sécularisés de l'Allemagne devaient nécessairement payer les frais » (1). Peut-on oublier ensuite la fameuse commission de statistique du Congrès de Vienne, qui avait mission d'estimer les peuples. « Je demandai, écrit Talleyrand, qu'on ajoutât (2) que la population serait estimée, non d'après sa qualité seulement, mais aussi d'après son espèce. Car un paysan polonais sans capitaux, sans terre, sans industrie, ne doit pas être mis sur la même ligne qu'un habitant de la rive gauche du Rhin ou des contrées les plus fertiles ou les plus riches de l'Allemagne (3). »

Les diplomates de 1815 voulurent avant toute chose réaliser un équilibre parfait. Pour cela, ils donnèrent la plus grande partie de la Saxe à la Prusse, ils firent perdre à Gênes et à Venise leur ancienne liberté, et accomplirent en Allemagne de nouvelles médiatisations. Pour donner une égalité approximative aux différents Etats en présence, ils méconnurent les aspirations nationales à l'indépendance et à l'unité, ils firent de l'Italie un monstre et livrèrent la faible confédération germanique aux violences de la Prusse et de l'Autriche (4). La théorie d'Equilibre entraînait logiquement avec elle toutes ces spoliations. Elle

(1) De Carné, *Rev. des Deux Mondes*, 14 novembre 1840.

(2) Au programme de la commission.

(3) Correspondance avec Louis XVIII. Lettre du 28 décembre. *Mémoires*, II, 545.

(4) Danewski, *op. cit.*

« veut qu'il y ait balance entre les forces; la pesée implique un partage : il faut des contrepoids, ce sont les faibles et les vaincus qui les fournissent », car « comme il n'y a point de terrains vagues en Europe, nul ne peut s'y enrichir qu'aux dépens d'autrui » (1).

Et qu'est-il resté en somme de l'œuvre du Congrès de Vienne? Elle devait assurer au monde une très longue paix, mais cette paix « on l'avait fondée sur le régime stationnaire des puissances » (2); on s'était flatté que les dispositions qu'on avait prises seraient éternelles, et les nations, pour vivre, ne peuvent demeurer les mêmes; on les avait crues incapables de grandeur ou d'abaissement nouveaux et, quand l'événement prouva le contraire, rien n'était prêt pour sauvegarder l'ordre de choses qu'on avait établi après tant de dangers et de labeurs.

Voilà le sort de toute combinaison d'Équilibre. Par essence éphémère, elle appelle de nouveaux travaux pour rétablir la balance si vite détruite. Mais, l'histoire nous l'a montré, lorsqu'on a voulu créer un nouveau système de contrepoids, la chose ne s'est jamais faite sans secousse et sans combat. « Ce n'est qu'en mettant leur épée dans la balance, dit de Bonald, que les puissances peuvent obtenir un moment d'Équilibre » (3); avant lui, Réal de Curban s'écriait : « Que de flots de sang a fait répandre l'Équilibre de l'Europe, cette nouvelle idole... Il y a longtemps, que pour détourner des maux éloignés et incertains, les Princes s'en causent de présents et de réels, et que pour tâcher d'éviter la guerre, ils se la font » (4).

(1) Sorel, *op. cit.*, I, p, 33, 34.

(2) Guizot, *Mémoires*, VIII, 598, chap. XLIX.

(3) *Reflexions sur l'intérêt général de l'Europe*, 1815, p. 13.

(4) *Science du gouvernement*, VI, 446. — V. aussi *suprà*, p. 85, Voltaire, *Siècle de Louis XV*.

Et Oppenheim ajoute : « l'ancien système d'Équilibre a amené autant de guerres qu'il devait en prévenir. Le nouveau système a cédé la place à la suprématie fédérale des grandes puissances, juges, il est vrai, dans les questions de paix et de guerre, mais qui dans leurs décisions se laissent guider par des règles tout à fait personnelles » (1).

Avant d'examiner les critiques adressées à cette suprématie des grands Etats, nous devons essayer de répondre aux reproches que nous venons de transcrire.

II

L'Équilibre est doué d'une souplesse qui fait sa fortune : il se plie aux situations multiples auxquelles on veut l'adapter. On le sait; il n'a jamais été question de le réaliser par des découpages artificiels et mathématiquement égaux. « Ce serait une vue bien courte, dit Heeren, que de chercher (la conservation de l'Équilibre) dans l'égalisation des forces matérielles des différents Etats » (2).

De ce que la définition n'est pas telle qu'on le pensait, s'ensuit-il que toutes les critiques que nous avons déclarées être engendrées par elle tombent dans le même temps? Non, car si l'Équilibre ne suppose pas, pour exister, des Etats à forces exactement égales, il réclame au moins une égalité relative, une « équivalence de forces ». Cette équivalence sera plus difficilement détruite qu'une stricte égalité, mais elle le sera néanmoins (3), soit par le fait de

(1) *System des Wœlkerrechts*, p. 33.
(2) *Manuel historique*, t. I, p, 5. — V. *suprà*, Introd. § 1.
(3) Phillimore, *Commentaries*, Introd., p. 9.

l'évolution naturelle, soit à la suite d'une guerre de conquêtes.

La théorie exige-t-elle qu'on s'oppose à tout développement qui romprait la balance primitivement établie? Il ne faut pas craindre de répondre par l'affirmative, si paradoxal qu'il puisse paraître de mutiler un Etat, dont la grandeur croissante n'est que la conséquence du libre jeu de ses facultés et de leur activité normale (1). L'on s'en étonne et l'on remarque qu'il n'y a dans cette expansion aucune violation du droit international. C'est vrai, aucune règle du droit des gens n'est transgressée, mais, comme l'a très bien observé Fénelon, il est impossible d'espérer que la nation la plus puissante reste modérée et ne désire que ce qu'elle aurait pu obtenir si elle n'avait pas eu la prépondérance. Si un prince quelconque était assez parfait pour profiter d'une manière aussi merveilleuse de sa prospérité, ce miracle cesserait avec son règne. L'ambition des souverains, la flatterie de leurs conseillers, les préjugés nationaux ne permettent point qu'une nation qui peut soumettre d'autres peuples, n'en profite pas durant des siècles entiers.... Voilà pourquoi dans l'intérêt de sa sécurité chaque pays doit continuellement veiller à empêcher l'agrandissement démesuré de son voisin. Empêcher celui-ci de devenir trop puissant ce n'est pas un crime; c'est se garantir soi-même, garantir ceux qui nous entourent contre la servitude, en un mot c'est travailler pour la liberté, la tranquillité universelle, le bien général ». Puis, Fénelon envisage la situation d'un Etat qui a augmenté sa puissance par des conquêtes : « Tous les territoires échus par héritage à la maison de Bourbon, tous les pays passés par voie de suc-

(1) Phillimore, *op. cit.*, p. 7 dit : « L'Equilibre consiste dans le droit de prévenir à temps un danger probable. »

cession à la maison d'Autriche ont renversé tout le système de l'Europe. L'Europe devait craindre la monarchie universelle sous le règne de Charles Quint, surtout après la défaite et la captivité de François Ier.... Une nation, n'ayant aucun compte privé à régler avec l'Espagne, avait cependant alors le droit, pour la liberté publique, de prendre des mesures de précaution contre cette puissance si rapidement formée et prête, semblait-il, à tout envahir.... En un mot tout ce qui renverse l'Équilibre et qui donne le coup décisif pour la monarchie universelle ne peut être juste, quand même il serait fondé sur les lois écrites dans un pays particulier » (1).

Ainsi pensent la plupart des auteurs (2). Mais, se demande Gunther, en entravant ainsi toute formation d'une puissance exagérée, n'est-on pas en contradiction avec le droit d'amélioration, inséparable du droit à l'existence. Ce droit de perfectionnement est en effet légitime, tant qu'il n'empiète pas sur le droit de conservation des autres États. Et lorsqu'il y aura conflit, il n'est pas douteux que le droit de perfectionnement doive céder la place à celui de conservation; car c'est là aussi un droit naturel de sûreté et de liberté commune et de tout temps on a regardé la vie comme le premier des biens (3).

Alors on a regretté l'absence de *criterium* permettant de reconnaître le degré de puissance auquel une nation peut devenir menaçante pour le repos de ses voisines. Il est certain qu'en ces matières on ne peut pas répondre *a*

(1) Fénelon, *op. cit.*, III, 347-340.

(2) Klüber lui-même, adversaire de l'Equilibre, reconnaît que « chaque puissance est fondée en droit à s'opposer à toute tendance d'une autre puissance ayant pour but de s'arroger la domination. » — (*op. cit*, § 42).

(3) *Sic* Bluntschli, Fiore, G. F. de Martens, etc...

priori; mais étant donnée la situation respective de plusieurs États, il sera relativement facile d'indiquer le moment où l'Équilibre sera rompu. Ici encore la doctrine se révèle un instinct.

Certes la précision ne sera pas absolue et participera au vague inhérent à toute formule politique, mais le serait-elle davantage, elle n'empêcherait pas l'ambition d'avoir une appréciation différente et de se donner libre carrière. Toutefois cette ambition ne ruinera pas tout le système, car elle sera maintenue dans de justes limites par l'ambition des autres. Et quand on ajoute, qu'au nom de l'Equilibre, les puissances ne servent que leurs intérêts les plus particuliers, loin d'infirmer notre théorie, on la confirme : des intérêts multiples seront généralement opposés, se feront échec, s'équilibreront, se neutraliseront, et finalement l'intérêt du plus grand nombre, c'est-à-dire l'intérêt général l'emportera : une harmonie véritable naîtra de ces appétits contraires; c'est tout ce qu'on peut demander à une doctrine du droit international. On se rappelle peut-être les déclarations des ennemis de la France en 1813; elles sont conformes à ce que nous venons de dire : Les souverains alliés disaient qu'ils ne faisaient point la guerre à la France, mais à sa prépondérance hautement annoncée. « Ils désirent que la France soit grande, forte, heureuse, parce que la puissance française grande et forte est une des bases fondamentales de l'édifice social... Mais les puissances veulent à leur tour être libres, heureuses, tranquilles... » (1)

L'histoire n'a malheureusement pas toujours enregistré d'aussi conciliantes paroles, et chemin faisant, nous avons rencontré bien des spoliations, bien des désastres qui,

1) Déclaration de Francfort, 1er décembre, V. *suprà*, p. 111, 112.

paraissent être une suite directe de la doctrine dont nous recherchons la valeur.

Dès le premier jour, où l'on parla officiellement d'elle dans les chancelleries européennes, elle semble avoir causé le malheur de certains États. C'est ainsi que toute « l'Économie des traités de Westphalie repose sur l'expropriation, pour cause d'utilité européenne, des principautés ecclésiastiques » (1).

Nous avons eu pour but (2) en essayant de marquer les étapes de l'Équilibre politique à travers l'histoire, de chercher si cette doctrine, aux principes de laquelle les diplomates ont fait [illegible] honneur de l'Europe, [illegible] citer d'être obligé de suivre ses préceptes ou toutes de les abandonner. Toujours [illegible] jour de l'Europe, il n'a [illegible] et l'on sait d'avance que pour l'avenir, [illegible] particulière devront être [illegible] au nom de l'Équilibre, [illegible] de l'Europe, [illegible] examinés seulement, [illegible] but « la tranquillité générale » [illegible] la paix de Westphalie fut « le point de [illegible]

Les stipulations permirent à la Suède, au Brandebourg et à la France de s'immiscer dans les affaires d'Allemagne et de surveiller étroitement l'ambition des

(1) Sorel, *L'Europe et la Révolution*, I, 32.

(2) Nous pourrons parler ici de l'intervention. Nous préférons la rattacher à celle du traité [illegible], avec laquelle elle a été adoptée dans le paragraphe précédent.

Habsbourgs et de ce côté, au moins, le continent n'eût plus à craindre une hégémonie longtemps possible.

N'est-il pas encore permis de supposer que les expropriations de 1648 durent le jour à un autre principe qu'à l'Equilibre? Il y a une loi d'évolution qui fait peu à peu disparaître les souverainetés infimes pour créer à leur place de vastes Etats plus en rapport avec les mœurs et les besoins des peuples. Les nations ont, elles aussi, une lutte pour l'existence, et dans ce combat, succombent inévitablement celles qui n'ont pas la force de vivre, laissant la place à de plus vigoureuses, qui sauront mieux profiter de leur vigueur et de leur jeunesse.

On reproche ensuite à l'Equilibre d'être la source de démembrements de la monarchie espagnole. C'est vrai, quand Louis XIV partageait avec l'Angleterre la succession d'Espagne, c'était certainement pour empêcher une prépondérance de s'établir et prévenir dans la mesure du possible une guerre toujours funeste; mais il ne faut pas accuser les copartageants de n'avoir pas respecté les droits de l'Espagne; car une nation pas plus qu'un individu ne peut avoir le droit d'être un danger pour les autres, et il n'est pas criminel d'empêcher quelqu'un d'acquérir une situation lui permettant de faire du mal à plaisir.

Il ne faut pas confondre ces essais de démembrement avec les partages polonais.

Ici l'intérêt supérieur n'apparaît pas d'abord et la spoliation semble sans excuses.

Toutefois à l'analyse, l'acte de 1772 devient, sinon légitime, du moins dans une certaine mesure presque une nécessité. « Ce qui rendait, dit Gentz, le partage de la Pologne, plus fatal aux intérêts de l'Europe, que tant d'autres actes de violence plus coupables, tant par la manière dont ils étaient conçus, que par la manière dont on les exécutait,

c'est que cette violence venait d'un côté, où les nations avaient eu pour habitude d'attendre la protection.

Des ligues s'étaient jusqu'à présent formées pour s'opposer à la puissance et à l'ambition d'un oppresseur commun, mais maintenant le monde voyait avec consternation que de pareilles ligues pouvaient se former pour accomplir ces mêmes actes de spoliation que jusqu'alors on avait repoussés par un semblable moyen. L'effet produit par ceci était d'autant plus pénible, que les inventeurs de ce funeste projet invoquaient sans cesse les principes du système d'Equilibre et les suivaient même autant que les circonstances le comportaient, lorsqu'ils se partagèrent leur butin, et tandis qu'ils faisaient les plus mortelles blessures à l'esprit et à l'existence même de ce principe, ils empruntaient ses formes et jusqu'à sa langue technique. *Corruptio optimi pessima !*... Le silence de la France et de l'Angleterre, le silence de l'Europe entière pendant qu'un tel projet était conçu et mis à exécution est plus étonnant encore que le projet même. On ne pouvait guère s'attendre à une opposition sérieuse de la part de l'Angleterre, et encore moins de la part d'autres puissances, pendant que la France était silencieuse ; mais qu'aucune démonstration publique... qu'aucune protestation sérieuse... n'ait suivi cet événement ; ce sont là des symptômes évidents de décadence qui n'échapperont pas aux historiens à venir » (1).

La situation ainsi exposée, nous devons nous demander d'abord, si les puissances copartageantes, ont effectué le partage au nom de l'Équilibre. Elles l'ont dit certainement, mais ce n'est pas une raison pour les croire ; à la réflexion au contraire, il semble plus vrai d'affirmer que la Balance

(1) *Fragmente aus der neuesten Geschichte des politischen Glecihgewichts in Europa*. — Schriften, Band, IV, §§ 51-59. — V. Wheaton, *Histoire*..., I, 343.

des forces n'a pas été la cause du partage en lui-même, mais a influé seulement sur la manière dont il a été réalisé. Puis il a pu plaire à la Prusse, à l'Autriche et à la Russie, de voiler sous un nom connu et protecteur, des actes que leur caractère ne rangeait nullement sous cette appellation ; c'est la *corruptio optimi pessima* dont parle Gentz.

On a rendu notre principe responsable de l'inaction des puissances devant l'iniquité commise. Si l'on veut dire par là que l'Équilibre n'a pas en lui, non pas seulement un motif d'action, mais une volonté secrète qui oblige l'État à agir quand même devant toute rupture d'Équilibre, nous sommes les premiers de cet avis. Il n'est point de principe de morale qui contienne en lui cette force d'action. Au dessus des nations, comme au dessus des individus qui les forment par leur collectivité, il y a la liberté, qui sera toujours souveraine (1).

Un principe de morale, mis à la base de la société internationale, doit simplement inspirer aux États qui la composent des motifs assez puissants d'agir pour protéger et garder cette communauté et les relations qui en dérivent. Nous avons dit, que le principe de l'Équilibre nous paraissait plus apte à remplir ce rôle de gardien vigilant et de protecteur parce qu'il inspire aux États des motifs uniquements basés sur l'intérêt personnel, et qu'en fin de compte cette conduite intéressée assure le bonheur général. La France avait-elle intérêt à garder la Pologne au nombre des nations ; c'est là une chose si évidente, qu'il est presque inutile de le démontrer longuement. Si l'on en croyait de Flassan, diverses considérations adoucirent le déplaisir du roi, à l'occasion du démembrement Polonais :

« 1° L'anarchie de ce pays, qui tôt ou tard en devait

(1) V. pourtant ce que nous dirons plus loin. On n'est libre que relativement : les circonstances peuvent rendre notre liberté inutile.

amener le partage. On connait le mot du nonce Zalowski : « Quoique nous soyons bons catholiques, nous n'avons pas le sacrement de l'ordre... » 3° parce que l'accroissement de force et de territoire, ayant été à peu près égal entre les trois puissances copartageantes devenait respectivement nul pour elles » (1).

Pour elles oui, non pour nous. A côté de l'Equilibre général, il y a des Equilibres partiels « qui se forment de la correspondance des rapports de plusieurs Etats placés dans des relations presque immédiates les uns avec les autres... Tels sont l'Equilibre du Nord, l'Equilibre politique de l'Allemagne, celui de l'Italie... » (2) — Mais ces Equilibres influent respectivement les uns sur les autres et sur l'Equilibre général. Or la Pologne était un facteur important de l'Equilibre du Nord et de l'Equilibre européen : Elle arrêtait la Russie, contenait l'Autriche, séparait la Prusse en deux morceaux et observait l'Allemagne. De plus, toujours prête à s'entendre avec le Suédois et avec le Turc, toutes nos traditions et tous nos intérêts en faisaient pour nous un allié nécessaire. Comme ces deux puissances, elle était « un contrepoids » attaché à l'extrémité de l'Europe et qui permettait d'en dégager le centre (3). Elle fournissait ainsi l'instrument et le théâtre des grandes diversions.

Louis XV savait tout cela (4), et il déplora la dispari-

(1) Flassan, *Histoire*, VII, 89.

(2) Hauterive, *De l'état de la France à la fin de l'an VIII*. Pradier-Fodéré, t. I, § 452.

(3) Sorel, *La Question d'Orient au XVIII^e siècle*; p. 502.

(4) V. toute la *Correspondance secrète*. Le comte de Broglie expliquait à Louis XVI que Louis XV voyant, depuis les affaires polonaises, « la France perdre tous les jours de son poids dans la balance de l'Europe », pensa la relever par la *Correspondance secrète*. (Mémoire à M. de Vergennes, 16 février 1775).

tion d'un peuple, ami du nôtre. S'il ne lui porta pas secours, ce fut manque de courage et de puissance; mais il sentait le danger de son attitude, et se donnait pour l'excuser de mauvaises raisons.

Nous ne parlons que de la France, pourtant l'Angleterre ne demandait qu'à seconder nos efforts; quant à la Turquie, peut-être principale intéressée dans la question, elle rejetait notre théorie, pensant trouver en elle-même assez de ressources pour résister à l'Europe (1).

Mais discuter ainsi l'hypothèse de l'opportunité d'une intervention française, c'est refaire l'histoire, « c'est modifier les conditions du problème et se placer en dehors de la nature des choses » (2); et il ne faut pas se demander si la France devait intervenir, mais seulement si elle le pouvait. Or, la guerre de sept ans avait laissé le royaume dans un état de dépérissement extrême, qui eut rendu désastreuse une nouvelle guerre. Et cette lutte inégale de la France et peut-être de l'Angleterre contre les trois puissances du Nord n'aurait sans doute profité encore qu'au roi de Prusse. Nous parlions de liberté; mais certains actes dus à une précédente initiative peuvent rendre cette liberté vaine : La France, telle que l'avait faite Louis XV, pouvait certainement agir en Pologne, mais cet acte engendrait de telles conséquences, que l'abstention devenait une nécessité moins dangereuse. *La faiblesse de la France est la première cause des partages polonais.* L'Equilibre au contraire a atténué les inconvénients qu'entraînait notre abstention. « Certains politiques » dit un auteur anonyme (3), ont toujours cité cette inique

(1) V. *suprà*, p. 96, 97. — Mémoire de Vergennes sur la politique ottomane.

(2) Sorel, *Essais d'histoire et de critique*, p. 53.

(3) Probablement lord Brougham qui collabora longtemps avec

transaction (Polonaise), comme une preuve irréfutable que le principe de la politique européenne était inefficace et vide. Cependant, son succès prouve que le système moderne n'a pas reçu une application suffisante, et qu'il ne peut pas changer le caractère humain. Néanmoins, le système de la balance du pouvoir a donné de très utiles résultats... Si les anciens principes politiques de l'indifférence nationale et de l'isolement avaient eu le dessus dans les cabinets des princes pendant la curée polonaise de 1772, la situation troublée de ce pays aurait certainement amené l'intervention de forces militaires étrangères. Mais, cette intervention ne se serait produite que d'un côté et la Pologne eût été absorbée (par une seule puissance), probablement la Russie, qui de cette façon aurait acquis une prépondérance pouvant nuire au reste de l'Europe... Mais grâce à la jalousie nationale et à l'application rigoureuse du système politique moderne et quoique la Russie fût maîtresse en fait du royaume de Pologne... elle ne put commettre d'usurpation. L'Autriche et la Prusse, qui sont les ennemies naturelles de la Russie, prirent la plus grosse part du butin; et au lieu de devenir les premières victimes de la Russie agrandie, elles accrurent leurs forces comme cette dernière et purent ainsi opposer une résistance à l'extension de la puissance russe » (1).

Le démembrement de la Pologne s'explique aussi par la situation anormale dans laquelle se trouvait le pays.

Jeffrey à la *Revue d'Edimbourg*. (V. Grégoire, *Dictionnaire d'histoire...*) Brougham a publié en 1831 un *Précis historique du partage de la Pologne*.

(1) *The Edinburgh Review or Critical Journal*, for oct., 1802, jan. 1803, p. 350. — Dans de Stieglitz, *op. cit.*, I, 48, 49.

C'est l'idée émise par de Flassan. V. *supra*, p. 261, dans sa troisième considération.

Il était un foyer de désordre et de guerre civile, et entouré comme il l'était, il devait fatalement périr. Nous n'irons pas jusqu'à considérer le partage de la nation polonaise, comme un événement heureux ; on l'a fait cependant (1), mais sans aller jusque-là, on ne peut s'empêcher de reconnaître que la transaction intervenue, a, somme toute, évité la guerre, qui fut forcément devenue générale en Europe. En 1793, et en 1795, la France a laissé s'accomplir les dernières spoliations et loin de protester, elle accepta à Bâle, de quoi compenser les avantages que les Cours du Nord avaient retirés de leur entreprise. La Pologne avait prouvé qu'elle n'était pas capable de vivre, et devant cette impuissance, l'Europe jugea de son intérêt de ne pas lui porter secours.

On ne lutte pas contre une impossibilité naturelle : « De l'aveu de ceux qui l'ont bien étudiée, dit l'abbé de Pradt, la Pologne n'est pas propre à servir de base à un système » (2). On peut affirmer que la tranquillité de l'Europe était subordonnée à la situation de ce pays, de même qu'elle dépend en grande partie de nos jours de l'état de choses existant dans les Balkans, et la politique européenne eut reçu une impression fâcheuse d'une solu-

(1) *Loc. cit., Edinburg Review.*

(2) De Pradt. *Hist. de C. de Vienne*, I, 191.

Le chancelier russe Roumiantsof disait : « Les Polonais sont comme le vin de Champagne, qui mousse, mais ne se conserve pas, ils ne peuvent faire une nation. » (Caulaincourt à l'Empereur, 2 août 1809; Vandal, *Napoléon et Alexandre Ier*, t. II, p. 336, note). — « Tant pis pour eux, disait Napoléon Ier, ils se sont laissé partager, ils ne sont plus une nation. Ils n'ont plus d'esprit public... des nobles qui sont trop, un peuple qui est trop peu. C'est un corps mort auquel il faut redonner de la vie avant de penser à en faire quelque chose. » (*Souvenirs des guerres d'Allemagne pendant la Révolution et l'Empire*, par le baron de Coiteau, Paris, 1900).

tion précaire et peu précise. S'il plaît à quelques-uns de considérer l'Equilibre comme une cause très lointaine de la perte de la Pologne ; il faut d'autre part admettre que cette même doctrine sauve aujourd'hui la Turquie. Si l'on se demande alors, quelle est des deux transactions la plus heureuse au point de vue de la prospérité internationale, et qu'on envisage l'angoisse et l'inquiétude qui peuvent renaître chaque jour avec la question d'Orient, on est disposé à moins regretter le règlement définitif de l'affaire polonaise qui, laissée en suspens, eût troublé longtemps encore les relations continentales.

On a dit beaucoup de mal de l'œuvre du Congrès de Vienne qui fut par essence « une combinaison d'équilibre ». Il faut reconnaître que cette œuvre, dans une certaine limite, fut mesquine et étroite ; on chercha à fonder un Équilibre trop mathématique, en découpant des parts matériellement égales. Un esprit conservateur, et nous entendons le mot dans un sens très large, a présidé aux travaux des diplomates, et a pu exercer sur eux une influence pénible. Mais l'ensemble est resté admirable. Au milieu des prétentions de toute sorte, des pires appétits et des moins avouables convoitises, on a réussi à créer une situation politique viable, qui a assuré au monde une paix de 40 années. Ce fut, il est vrai, au détriment des petits Etats, mais si l'Equilibre a ruiné Gênes et Venise, qui n'avaient plus de raison d'être, il a sauvé d'autre part, la Saxe d'une perte totale.

La partie technique des traités de 1815, n'a pas résisté aux événements de 1848. Les diplomates de Vienne, animés de sentiments peu libéraux, n'avaient même pas soupçonné les revendications populaires et les changements immenses qui pouvaient en résulter pour l'ordre de choses qu'ils établissaient. Leur œuvre, immobile, ne s'est pas pliée à la situation nouvelle et fut brisée ; mais dans une

certaine mesure ses idées principales et ses formes furent respectées par les traités qui suivirent et qui créèrent de nouvelles harmonies politiques.

Dans la première phase de son évolution, l'Équilibre a entraîné, semble-t-il, une longue suite de guerres ; parce que le plus souvent, la balance détruite était rétablie par celui ou ceux qui étaient les plus forts. Or, dit Danewski, vu le peu de développement chez les diplomates du sentiment de la modération et de la conscience juridique, et par conséquent de la reconnaissance des obligations envers les vaincus et le reste de l'Europe, il arrivait que le plus fort des alliés qui s'étaient levés contre celui qui avait détruit l'Équilibre se mettait lui-même à la place du destructeur et prenait son rôle (1).

Au nom de l'Équilibre il a fallu lutter contre cette prépondérance nouvelle et c'est ainsi qu'après avoir aidé la France à combattre l'Autriche, l'Europe dut se coaliser contre nous — d'où un cercle vicieux et de perpétuelles hostilités (2).

Il est facile de répondre que ces guerres successives ont été amenées précisément parce que l'Équilibre a été mal appliqué — et il en fut ainsi parce qu'en ce temps là on ne pouvait mieux faire, par impuissance ou par ignorance de toutes les ressources du système. C'est d'ailleurs une question discutée de savoir si la guerre ne doit pas naître fatalement, amenée par la force des choses, et si elle n'est pas une loi et une nécessité, peut-être bienfaisante.

Aujourd'hui on adresse à l'Equilibre un reproche absolument opposé ; on accuse son organe, le concert européen,

(1) *Op. cit.*, p. 17.

(2) L. de Carné, *Vues sur l'histoire contemporaine*, 1831, t. II, p. 377.

de sacrifier à ses désirs de paix de trop légitimes intérêts Ce n'est pas la seule observation dont bénéficient les grandes puissances ; il nous reste à apprécier leur œuvre

CHAPITRE III

L'ŒUVRE DU CONCERT EUROPÉEN

I. — La situation des petites puissances.

L'origine du Concert européen. — Beaucoup l'ont distingué du système de l'Equilibre. — Il n'est qu'une intervention plus précise. — Inconvénient de l'intervention d'un seul Etat, d'après Justi, Oppenheim, Bulmering. — Elle est un danger pour l'indépendance nationale. — L'intervention du Concert européen. — Le protocole d'Aix-la-Chapelle. — Comment on l'a observé, surtout dans les affaires d'Orient. — Le Concert ne s'occupe que de l'intérêt des grandes puissances. — Les petites sont évincées. — Faut il voir dans le Concert européen une évolution vers un véritable gouvernement international? — Dangers de ce gouvernement.

L'Equilibre n'est pas une garantie de droit.

II. — Appréciation.

Le Concert européen, étant le nombre, est une garantie. — Nécessité de l'intervention, sanction des devoirs exigés par la société internationale ; — par suite, nécessité de l'intervention du concert européen, qui est moins arbitraire. — L'action collective des grandes puissances assure l'indépendance des Etats secondaires. — Sentiment de Cauchy et d'Holtzendorf à cet égard. — Impossibilité de concilier l'intérêt particulier et l'intérêt général, d'où obligation de méconnaître certaines réclamations légitimes. — Mais utilité de l'œuvre du Concert européen. — Le gouvernement international de l'avenir, d'après Bluntschli, Westlake et Dottain.

La grande critique contre l'Equilibre : Le démembrement des petits Etats. — Comparaison avec le système des frontières naturelles et des nationalités. — La rivalité dans les armements, gage de paix.

Conclusion

L'Equilibre, malgré certaines erreurs, a protégé la société des Etats. Sa nécessité dans l'avenir, parce qu'il reste une loi naturelle et une fatalité.

I

On n'ignore pas comment le Concert européen se rattache à l'Equilibre politique ; c'est à ce titre que nous nous efforcerons de faire connaître les attaques dont il a été l'objet.

Un historien allemand, Henri de Treitschke, reporte l'origine du Concert européen aux traités de Paris et d'Huberstbourg en 1763 : « Le système de la société des nations, écrit-il, prend de plus en plus un caractère aristocratique. Depuis la guerre de sept ans, la pentarchie des grandes puissances a été fondée, et cette pentarchie a prouvé sa nécessité d'être. Les grandes questions européennes ne sont résolues que par elle seule » (1).

(1) *Politik*, t. I, p. 42. — V. G. Streït, Περί τῆς θέσεως τῶν Μ. Δυνάμεων ἐν τῷ Διεθνεῖ Δικαίῳ. — Εν Ἀθήναις 1898. En français, dans la R. D. I., 1er fascic. 1900. *Situation des grandes puissances dans le Droit international*. Nous citons d'après le tiré à part, p. 9. — Nys (R. D. I., 1899, p. 276), fait naître le concert européen à Chaumont, 1er mars 1814 ; *Sic* Heeren (II, 197) ; — de Carné, à Aix-la-Chapelle.

Généralement, on considère que le Concert européen est officiellement né à Châtillon en 1814. Dans la séance du 5 février, les plénipotentiaires des quatre grandes Cours déclarèrent qu'ils ne se présentaient pas aux conférences comme uniquement envoyés par leurs souverains ; mais comme se trouvant chargés de traiter de la paix avec la France *au nom de l'Europe ne formant qu'un seul tout* (1).

« Ce sont des mots terribles », dit M. Nys (2). On n'a peut-être pas oublié le rôle important joué par le Concert européen dans le cours du XIX^e^ siècle, et les phases de l'histoire, où il a puisé dans les événements un renouveau de vie et de jeunesse.

Il faut avoir présents à l'esprit certains d'entre eux, par exemple, quelques séances du Congrès de Vienne, la Sainte-Alliance, et ses manifestations diverses, la plupart des grandes conférences, qui depuis 1856 ont fixé le sort de l'Europe ; pour pouvoir apprécier les reproches qu'on a adressés à la réunion des grandes puissances et indirectement à l'Equilibre qui avait demandé leur concours.

Le Concert européen a été pris à partie par des partisans convaincus de l'Equilibre et beaucoup n'ont pas remarqué le lien étroit qui rattachait l'une à l'autre les deux conceptions (3). On peut ramener l'ensemble des observations aux points suivants :

On a attaqué la position nouvelle que les grandes puissances, par suite du développement du Concert européen, ont prise dans la société internationale ; on a été blessé

(1) V. *suprà*, p. 112.

(2) R. D. I., An. 1899, p. 313. *Le concert européen et la notion du Droit international.*

(3) Holland, *Studies in International law*..., p. 268. — *Sic* de Carné et Gentz, *op. cit.*

de cette supériorité, au moins de fait, qu'elles s'arrogeaient vis-à-vis d'États plus faibles, qui d'aventure eurent à en subir le joug ; on a analysé la nature de cette supériorité singulière, on a essayé d'en découvrir la tendance, et, consultant l'histoire, on a conclu que cette hégémonie était en somme loin d'être favorable au bonheur de la communauté générale et à l'intérêt particulier des plus petites nations.

Avant d'examiner, toutefois, le rôle personnel du Concert européen, nous devons apprécier certains actes, qui en furent comme la préparation et l'arme principale du système d'Equilibre ; nous voulons parler de l'intervention.

Justi, en refusant à notre théorie toute existence réelle, base son raisonnement sur les impossibilités et les injustices qu'elle entraînerait nécessairement avec elle.

Il faudrait d'abord, comme corollaire inévitable, reconnaître à chaque État le droit d'intervenir dans les affaires intérieures de son voisin pour en arrêter la sage activité, prélude d'une grande puissance.

« Se voir, continue Justi, sous la complète dépendance d'un plus puissant que soi qui vous arrête dans une marche vers la prospérité, voilà certes le plus grand malheur pour une nation ; on tâche de l'éviter par le système de l'Équilibre. Une idée aussi grossière que celle d'une monarchie universelle d'un seul État dont tous les autres ne seraient que les provinces ne se réalisera jamais. Pourtant le remède proposé est encore pire que le mal. Si l'Équilibre était réalisé, rien ne serait plus terrible que l'esclavage de chaque État vis-à-vis de tous ses voisins. A chaque nouvelle institution, à chaque amélioration intérieure, au sein de l'un des États européens, tous les autres devraient s'interposer et lui faire des remontrances pour empêcher que la perfection de son organisation politique ne lui

donne une puissance exagérée. Dépendre de plusieurs États à la fois serait bien plus lourd à supporter que de dépendre d'un seul. Un État pourrait réclamer la suppression d'un des éléments qui contribuent à la prospérité du voisin. Un autre pourrait demander la suppression d'un autre élément de perfectionnement; en un mot chaque État s'occuperait plus du développement intérieur des autres États, que de sa propre organisation politique » (1).

Justi écrivait au milieu du XVIII[e] siècle, il n'a pu apprécier que ce qu'il avait sous les yeux et à cette époque, l'intervention particulière d'un État n'avait pas encore vu se substituer à elle l'intervention collective des grandes puissances. Oppenheim parlant de l'intervention d'un seul État, en fait « l'instrument du système d'Équilibre... Ce système de jalousie et d'affaiblissement réciproque fait profiter de l'intervention pour assurer, non seulement comme dans le sens de Fénelon, l'indépendance extérieure ; mais aussi pour maintenir l'indépendance intérieure. On souffrit de la guerre religieuse, et les interventions se produisirent tantôt dans l'intérêt des coreligionnaires tantôt pour augmenter les troubles » (2).

Bulmering écrit dans le même sens : l'Équilibre a amené l'application de l'intervention et l'intervention est une institution juridique contre laquelle la théorie et la pratique se sont prononcées plusieurs fois. Si, disait Granville Stapleton, tout État puissant avait le droit à son gré, d'intervenir de force dans les affaires intérieures de son voisin plus faible que lui, aucun État faible ne pourrait conserver son indépendance (3). Par conséquent, fait observer Bul-

(1) Justi, *Chimère de l'Equilibre*, dans Stiéglitz, *op. cit.*, t. I, p. 180, 181.

(2) Oppenheim, *System des Vœlkerrechts*, p. 32.

(3) Stapleton, *Intervention and non intervention*, cité par Bulmering.

mering, l'intervention est un danger pour l'indépendance des États et pourtant elle doit être pratiquée pour réaliser l'Équilibre politique créé précisément en vue de défendre les États plus faibles (1).

Le Concert européen a remplacé cette ingérence partielle et plusieurs l'ont reconnu incapable d'accomplir la tâche qu'il avait assumé, d'assurer une paix heureuse au continent. Et l'on s'est demandé pourquoi les grandes puissances se considéraient comme arbitres dans tous les conflits qui pouvaient naître, pourquoi elles se mêlaient en somme de ce qui ne les regardaient pas, violant ainsi l'égalité que le droit international dispense à toutes les nations. Si encore elles avaient assuré le bonheur de chacun, mais l'histoire semble prouver le contraire. En 1815, la tétrarchie a humilié la France, elle l'a tenue en laisse pendant trois ans (2) et même en 1818, à Aix-la-Chapelle, on sait qu'elle ne l'a admise à son conseil intime qu'à un rang inférieur et par une très petite porte (3). Ces mêmes puissances n'ont-elles pas comploté en 1840, en 1870, pour faire autour de nous un isolement désastreux? Et à un point de vue plus général, les petites puissances ont-elles eu à se louer de l'œuvre du Concert européen. A Vienne, l'ignorance profonde des affaires dans laquelle on les a laissées a mortifié leur amour-propre et blessé leur dignité. Au congrès d'Aix-la-Chapelle pourtant, un protocole fut signé, qui devait sauvegarder les droits des plus faibles : On reconnut que « dans les cas où « des réunions de souverains ou de plénipotentiaires auraient pour objet des af-

(1) Bulmering, *op. cit.*, p. 47, 48.

(2) V. *suprà*, p. 174.

(3) V. Gentz, Dépêches à l'hospodar de 1818, *passim*. — Bluntschli (A. 102, n. 1) dit que la France fut reçue à « bras ouverts », est seul de cet avis.

faires spécialement liées aux intérêts des autres États, elles n'auraient lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de (ces États) et sur la réserve expresse de leur droit d'y participer directement par leurs plénipotentiaires» (1). Il n'est pas besoin de rappeler longuement les circonstances où l'on a transgressé ce protocole. A la conférence réunie à Londres en 1830, pour régler la question belge, on se borna à avoir des communications par écrit avec le plénipotentiaire hollandais, et comme il protestait on lui répondit que le droit de sa nation disparaissait devant le droit de l'Europe (2). En 1869, la Turquie ne fut pas admise à la conférence de Paris ; il s'agissait cependant de son conflit avec la Grèce et celle-ci fut uniquement appelée à donner des explications comme Etat protégé.

En 1863, les grandes puissances seules sont assemblées à Londres, pour les affaires des îles Ioniennes ; ni l'Italie, ni la Turquie, ni la Grèce même, à qui on devait donner ces îles ne furent invitées ; en 1878 la Grèce et la Turquie n'eurent que voix consultative au Congrès de Berlin ; en 1883 la Roumanie n'est pas autorisée à délibérer au sein de la conférence réunie à Londres pour trancher les difficultés qui avaient surgi au sujet des règlements de navigation du Danube ; en 1897 enfin, les préliminaires du traité qui devaient mettre fin aux hostilités gréco-turques, sont conclus directement par le Concert européen d'une part, et le ministre des affaires étrangères de la Porte, d'autre part, sans l'intervention d'un plénipotentiaire grec. Il est vrai que la Grèce avait donné mandat aux puissances, mais elle n'avait pas été libre de

(1) Angeberg, *op. cit.*

(2) Protocole 19, Conférence de Londres, 19 fév. 1831. V. de Clercq, IV, 15.

le refuser et les pouvoirs reconnus au Concert dépassaient de beaucoup ceux d'un mandataire au détriment du mandant (1).

Tout cela, dit M. Nys, c'est un abus du Concert européen. Car il faut bien se dire que les Etats sont égaux et que le Concert européen considéré comme le gouvernement des grandes puissances est un produit de la politique, et que somme toute, il a jusqu'ici surtout servi d'instrument d'oppression. En 1899, la conférence de La Haye l'a officiellement condamné. N'a-t-elle pas reconnu en organisant la procédure de l'arbitrage « la solidarité qui unit les membres de la société des nations »? N'a-t-elle pas exprimé sa volonté « d'étendre l'empire du droit et de fortifier le sentiment de la justice internationale » (2)? Les grandes puissances n'ont jamais agi que dans leur intérêt personnel (3). Le Tzar Alexandre Ier disait en 1823 : « Il ne peut plus y avoir de politique anglaise, française, russe, prussienne, autrichienne, il n'y a plus qu'une politique générale, qui doit, pour le salut de tous, être admise en commun par les peuples et par les rois » (4).

Malheureusement, l'événement n'a pas répondu à ce désir et il n'y a eu qu'une politique des grandes puissances. Holtzendorf semble dire (5) que l'unanimité des grandes puissances présente toujours une présomption pour l'existence d'un intérêt commun de la société inter-

(1) La Grèce acceptait « sans réserve » les conseils que les Puissances lui donneraient dans l'intérêt de la paix.

(2) Nys. R. D. I., 1899, p. 304, 311, 313.

(3) Nys, *op. et loc. cit.*, p. 300.

(4) E. de Girardin, *Recueil de brochures*, *L'Empereur Napoléon III et l'Europe*, épigraphe.

(5) *Handbuch des Volkerrechts*, II, p. 16, V. *infrà*, p. 281.

nationale. Telle n'est pas l'opinion de M. Streït, car il estime, qu'une telle présomption devrait avoir pour base une véritable préoccupation des grandes puissances pour le règlement des questions pendantes. En est-il ainsi?

En 1878, le prince de Bismarck disait au Congrès de Berlin : « Voyons, Messieurs, nous ne sommes pas ici pour faire le bonheur de la Bulgarie » (1).

Et en 1897, continue M. Streït, « l'unanimité des grandes puissances dans la question crétoise se dirigeait moins contre la Turquie ou contre la Grèce que contre les grandes puissances elles-mêmes, c'est-à-dire contre l'action isolée de chacune d'elles. Leur entente avait en vue, comme elles ne cessaient de le répéter, le maintien de la paix européenne, c'est-à-dire de la paix entre les grandes puissances » (2).

Qu'il s'agisse de compensation ou du gouvernement du Concert européen, les petits sont sacrifiés et il n'y a que les grands Etats qui comptent. Ils veulent rester en paix, parce qu'une guerre, amenant de nouvelles conquêtes, amènerait aussi d'inévitables compensations. Mais en voulant garder la paix coûte que coûte, les puissances en sont venues à de lourdes compromissions, à laisser sans vengeance et à sanctionner par conséquent tous les crimes dont l'Orient, principal théâtre de leur intervention, s'est trouvé souillé; elles ont fermé l'oreille aux revendications les plus justes, elles ont méconnu des droits légitimes, de peur que le mot qui troublerait le silence pacifique, ne fût un mot de querelle qui pourrait les conduire à des catastrophes trop prévues. Elles laissent donc s'accomplir l'injustice et malgré leur puissance, ou

(1) Rolin-Jæquemyns, *La Question d'Orient*, R. D. I., 1881, p. 379.

(2) G. Streït, *op. cit.*, p. 17 et 21.

plutôt à cause même de cette puissance destructive, elles sont incapables de réprimer le mal.

Et peut-être verra-t-on de plus grands maux, si, comme certains le pensent, l'évolution actuelle du Concert européen marque seulement une étape vers une organisation future de la société internationale, où les grandes puissances, à la fois Parlement et Directoire suprêmes, gouverneraient souverainement les autres Etats. Ce serait une flagrante injustice : « La loi commune, dit M. Pasquale Fiore, a trait aux intérêts généraux de toute la société. Dès lors, on doit admettre que tous les États qui veulent organiser leur union sont également intéressés en tant qu'États à formuler la loi commune de leurs rapports » (1). M. Chrétien repousse de son côté la tendance présente des grandes puissances à s'ériger en tribunal international. Ce serait un mal, et dès maintenant cette tendance menace la liberté même des États faibles (2).

Tels sont méfaits de l'organe nécessaire à l'Équilibre. C'est une preuve de plus de la vanité, de l'inefficacité du système. « Je cherche vainement, confesse de Carné, quels embarras il a prévenus, quelles vues ambitieuses il a pu contenir, quelle faiblesse et quel bon droit il lui a été donné de faire triompher » (3).

Et M. Sorel conclut : « l'Équilibre n'est donc ni un principe d'ordre, ni une garantie de droit. Les contemporains le sentent si bien qu'à mesure que cette pratique se définit plus clairement, ils s'arment davantage » (4). « Sitôt qu'un État augmente, ce qu'il appelle de troupes,

(1) *Organisation juridique de la Société internationale*, dans R. D. I., 1899, p. 230, 231.

(2) *Principes de droit intern. publ.*, p. 175, 176.

(3) *Op. cit.*, p. 476.

(4) Sorel, *Les Mœurs politiques*, p. 35.

les autres soudain augmentent les leurs, de façon qu'on ne gagne rien par là que la ruine commune,... et on appelle paix, cet état d'effort de tous contre tous » (1).

Reprenons et examinons ces critiques.

II

On a reproché au Concert européen son intervention méticuleuse et constante, la supériorité blessante, que s'arrogent ses membres, ses tendances manifestes à un gouvernement suprême international.

En formulant ses nombreuses observations, Danewski pose la question suivante : Qui osera prendre sur lui-même d'établir une proportion entre les différents facteurs de l'Équilibre : l'étendue du territoire, le nombre des habitants, la prospérité économique d'un pays, son degré de civilisation, le caractère du peuple, qui déclarera que cette proportion n'existe plus et que l'Équilibre est menacé. — C'est en effet une décision des plus difficiles et on a remarqué raison, qu'on ne pouvait obtenir ici qu'une impartialité relative Aussi a-t-on cherché une garantie contre cette appréciation intéressée, que l'ambition rendait redoutable.

Le Concert européen en offrait une : Composé de plusieurs États, il avait moins de raison pour se tromper et faire preuve d'arbitraire, et un auteur du siècle dernier avait déjà pressenti l'avantage que retireraient les nations de cette intervention collective (2). Collective ou particulière, on a critiqué cette immixtion, issue directement du système d'Équilibre et inséparable de ses applications. Cette ingé-

(1) Montesquieu, *Esprit des Lois*, liv. XIII, ch. XVII.

(2) Gunther, *Europaeisches Vœlkerrechts in Friedenszeiten*. 1787, partie II, p. 327-330.

rence choque, surtout parce qu'on aime à se représenter les nations comme souverainement indépendantes dans la sphère même de leurs relations. C'est là une erreur profonde, car la coexistence sociale de plusieurs États limite forcément les droits de chacun. C'est un des agréments de l'état de nature de donner tous les droits et de ne point exiger de devoirs. Mais du jour où il y a société, il faut bien reconnaître, que la véritable situation des États dans le commerce international est une situation *d'interpendance* (1); de là l'intervention. Elle n'est pas un principe, explique M. Pillet, pas plus du reste, que la non-intervention. « Elle est la sanction du droit et non pas le droit lui-même. Aussi longtemps que l'État observe soigneusement ses devoirs internationaux, toute intervention dans ses affaires intérieures ou extérieures est illégitime ; ce serait une atteinte injustifiée à sa souveraineté... Dans le cas contraire, l'État lésé peut très justement intervenir dans les affaires soit intérieures, soit extérieures de la nation qui l'a offensé » (2). Or, c'est une offense de vouloir se mettre au dessus des autres et d'acquérir même inconsciemmment les moyens qui permettraient de réaliser ce désir.

(1) Pillet, *op. cit.*, p, 27. — V. surtout *suprà*, p. 10 et 11.

(2) *Op. cit.*, p. 29. — Aussi Engelhard, *Le Droit d'intervention et la Turquie*, extrait de la R. G. D. I. « L'intervention est légitime lorsque, sans résulter d'un engagement exprès, elle a pour but d'assurer le respect d'une loi générale et absolue établie par le *consensus gentium*, loi dont un congrès est ordinairement l'interprète et l'organe. Pour l'Europe du moins, il s'agit d'un droit international *nécessaire*, que tout Etat doit observer, lors même qu'il n'a point participé à l'assemblée politique qui en a posé le principe (*a*) ». M. Engelhard qualifie l'intervention de « collaboration étrangère ».

(*a*) *Droit int. codifié* par Bluntschli, art. 448, (note d'Engelhardt). Cpr Fiore, n. 3, p. 18.

L'intervention du Concert européen se légitime par les mêmes raisons que l'intervention particulière d'une puissance, et il n'est pas possible d'admettre qu'un État peut se préparer impunément à nuire aux autres, sans que ceux-ci essayent de prévenir ce danger d'une manière quelconque. L'intervention, nous l'avons déjà dit, est une manière de légitime défense et elle ne peut porter atteinte à l'indépendance d'un peuple : dans la société internationale, la liberté de chacun n'est entière que dans les limites où elle n'entrave pas la liberté d'autrui (1).

On a trouvé pourtant que l'attitude des grandes puissances violait l'égalité des États : Nous avons répondu ailleurs à cette objection (2) en faisant remarquer qu'il ne fallait pas confondre l'égalité juridique avec l'égalité sociale, qui seule est atteinte par l'action du Concert européen.

Mais à ne considérer que cette action elle-même, elle a eu, d'après nos adversaires, de désastreuses conséquences. Le Concert s'est montré despote envers les faibles, et des vues d'intérêt personnel ont seules dicté ses décisions. Il y a dans cette critique une part de vérité. Lorsque le Concert est intervenu pour localiser des guerres ou les enrayer, il s'est exagéré souvent le danger qui le menaçait; et son intervention a violé le principe de l'égalité et méconnu des droits légitimes. D'autres fois encore, il a fait preuve d'une incapacité notoire pour prévenir les conflits, les résoudre rapidement et dans un sens libéral. Cette impuissance est venue d'une méfiance réciproque des Etats qui composent le Concert européen; ils se jalousent mutuellement et ces rivalités offrent une remarquable garantie aux petites puissances; car ce n'est

(1) Fiore, *op. cit.*, I, § 464.
(2) V. *suprà*, Introduction, § 3.

pas un paradoxe d'affirmer que l'harmonie s'obtient ici par des accords peu justes, qui ne suivent ni le même mouvement, ni la même mesure.

« La domination d'un seul peuple (Romain), explique Cauchy, avait réduit à néant la liberté du monde. Mais si l'existence simultanée de quelques grands Etats, dont les forces s'équilibrent, assure leur mutuelle indépendance, les Etats secondaires seront-ils moins menacés ou moins indépendants que sous le joug de l'ancienne Rome, parce qu'au lieu d'avoir pour arbitre de leur destinée l'unique volonté d'un César, ils seront soumis aux caprices d'un multiple congrès... la garantie des Etats secondaires ne peut se trouver que dans la pluralité même des grands Etats et dans l'inévitable diversité de leurs intérêts, de leur politique, de leurs tendances. Si parmi ces grands Etats, il en est que leur ambition porte à méconnaître le droit des faibles, il s'en trouvera dont le bras sera prêt à s'armer, pour la défense d'une juste cause (1) ». C'est ainsi, « dit encore M. Piédelièvre, que les grandes puissances sont devenues pour la solution des difficultés qui intéressent la paix universelle, une sorte de juridiction nouvelle, qui loin d'être menaçante pour les faibles, assure le libre exercice de leurs droits » (2).

Holtzendorf estime aussi que les petites nations ont gagné avec l'intervention collective plus de sécurité : « Les plus petites puissances, dit-il, sont dans un état inférieur pour s'opposer à la politique et à l'action simultanée des grandes. C'est naturel, mais cette subordination volontaire aux conseils des grandes puissances, qui est une *preuve palpable de l'intérêt international,* fait pro-

(1) Eugène Cauchy, *Le Droit maritime international,* t. II, 135, 136.

(2) *Op. cit.*, I, 113.

gresser la situation juridique des petits États, plus que les menaces de voisins isolés et plus forts, comme il arrivait autrefois » (1).

Streït et Chrétien (2), n'ont pas confiance dans l'entente unanime des grandes puissances ; ils ne veulent pas croire que leur décision satisfera alors un intérêt général, ce qui est évident puisque les grandes puissances représentent les plus grands intérêts en jeu, et qu'on leur suppose le même avis. Si la solution, fruit de leur commune entente, fait prévaloir l'intérêt collectif sur l'intérêt même légitime d'un membre particulier, il ne faudra pas s'en étonner, ni la critiquer trop haut, car cette conduite est celle de tous les gouvernements et seule elle peut assurer une existence durable à la plus humble des communautés.

Il est difficile de méconnaître qu'à ce point de vue, le Concert européen a fait une œuvre utile : on lui doit les principaux progrès du droit international depuis le Congrès de Vienne, qui en dépit de ses erreurs, a eu dans cet ordre d'idées une influence excellente (3). On ne peut oublier qu'au grand profit de l'Europe, la pentarchie a reconnu et garanti la neutralité de la Suisse et de la Belgique, que dans l'affaire du Luxembourg, elle arrêta par une nouvelle neutralisation une guerre imminente entre la France et la Prusse (4). Elle ne put prévenir le conflit de 1870 qui avait été rendu inévitable ; toutefois le plénipotentiaire français protesta à la conférence de Londres (1871) contre le silence du Concert européen. Il ne pouvait le faire qu'avec beaucoup de ménagement (5) et il se borna à don-

(1) Holtzendorf, *Handbüch des Völkerrechts*, II, p. 16.
(2) Chrétien, *op. cit.*, p. 175.
(3) Pillet, *op. cit.*, p. 7.
(4) Debidour, *op. cit.*, II, 565.
(5) C'était l'époque du siège de Paris et du premier armistice.

ner au protocole la déclaration générale suivante : « Le gouvernement français saisit avec empressement l'occasion de maintenir la règle salutaire de la société européenne, à savoir n'apporter aucun changement essentiel aux relations des peuples entre eux sans l'examen et le consentement de toutes les grandes puissances, pratique tutélaire, véritable garantie de paix et de civilisation, à laquelle trop de dérogations ont été apportées dans ces dernières années » (1).

Lors de l'alerte de 1875, quand M. de Bismarck nous cherchait une querelle d'Allemand, l'Angleterre et la Russie arrêtèrent les convoitises prussiennes.

C'est en Orient surtout que le Concert européen a pu étaler toute sa virtuosité. Nous ne pouvons essayer d'analyser son rôle même superficiellement. Nous constaterons simplement, nous aussi, que pour garder l'Équilibre, il s'est cru obligé de conserver la paix dût-il léser de justes aspirations. L'intérêt supérieur de l'Europe semble l'avoir exigé et il serait peu sérieux de soulever des problèmes, qu'on n'est pas préparé à résoudre, pour satisfaire des nationalités peut-être vivaces, mais à coup sûr infimes. Quand le Chancelier de l'Empire allemand disait aux grandes puissances : « Nous ne sommes pas réunis pour faire le bonheur de la Bulgarie » ; tout le monde pensait qu'il s'agissait en effet seulement du bonheur de l'Europe. Le bon sens n'accuse pas de tels propos et la stricte justice seule peut en être blessée. Il faut regretter que l'intérêt particulier ne soit pas toujours conciliable avec l'intérêt général ; mais on ne peut pas demander à ce dernier de s'effacer devant l'autre.

Et c'est la seule réponse à faire à la plupart des

(1) Protocole V de la Conférence. — V. *Correspondant*, 25 juillet 1893 ; la critique de *1815*, d'H. Houssaye, par M. le duc de Broglie.

critiques. Le Concert a humilié la France; il a refusé à certaines puissances le droit de venir plaider leur propre cause, a fixé leur destinée sans les entendre et montré des pensées trop pacifiques. Tout cela est vrai, au moins en la forme, mais l'imperfection est inséparable de tout système politique; et le Concert européen nous paraît avoir causé plus de bien que de mal.

On lui a prédit un magnifique avenir.

Pour quelques-uns la supériorité de fait des divers grands Etats tend à se transformer en une supériorité de droit (1) ; et l'on s'est demandé si le concert des grandes puissances n'était pas le point de départ d'un organisme futur de la société internationale. Bluntschli pense que cette idée peut se réaliser (2) et M. Westlake approuve et admire le progrès du concert des grandes puissances qui imposent leurs volontés aux petites. Il constate sans regret, qu'au Congrès de Berlin de 1878, on ne demanda pas à la Grèce d'approuver les rectifications qu'on faisait subir à ses frontières. « On voit, ajoute-t-il, quelle inégalité politique est compatible dans le système européen avec l'égalité juridique. Cette inégalité ne peut être condamnée. Elle peut être considérée, comme un pas vers la constitution d'un gouvernement européen... Dans aucune société, on ne peut sans un gouvernement réaliser la paix et l'ordre » (3).

La même conclusion est admise par Holtzendorf (4).

(1) Pillet, *op. cit.*, p. 7.

(2) *Dr. int. codif.*, A. 102, n. 1 ; a. 108, n. 1, 2, 3, 4. — V. aussi *Correspondant* du 25 mai 1900 ; *Panislanisme et nationalités d'Orient*, et *Revue des Revues*, mai 1900; *Les États-Unis d'Europe*.

(3) Westlake, trad. par Nys, *Etudes sur les principes du droit international*, p. 106.

(4) *Op. et loc. cit.*

Ernest Dottain pense aussi que l'état actuel de l'organisation internationale est un acheminement vers un état plus juridique encore : « Chaque État est dans la société européenne et même dans la société du monde entier ce qu'est l'individu dans la société d'un peuple particulier... Si les rapports (entre Etats) viennent à se troubler, ce ne sera plus la force qui en décidera. Les nations lésées ne seront pas plus admises à se faire justice elles-mêmes que les individus ne peuvent le faire dans leurs débats particuliers. L'ordre nouveau supprimera donc l'appel à la force et à la fortune des armes comme jadis avaient été supprimés dans la société féodale le duel judiciaire et les guerres privées.

« Ce n'est pas à dire que tout conflit devienne impossible, ni qu'il faille s'attacher aux rêves de la paix perpétuelle. Autant vaudrait décider que les hommes n'auront plus de passions... Mais de quelque façon que la guerre naisse ou se termine, les armées ne décideront plus seules de la querelle. L'épée du vainqueur ne sera plus jetée dans la balance... Sous le nom de congrès ou de conférences, les nations belligérantes tiendront de solennelles assises, où seront vengés et défendus les droits de la société politique de l'Europe. Et qu'on ne nous accuse pas de faire ici un tableau de fantaisie. Si les choses n'ont pas encore pris cette allure régulière, c'est que le système nouveau n'en est encore qu'à sa première ébauche. On ne passe pas brusquement du règne de la force à celui du droit, ni de celui du privilège à celui de l'égalité. Néanmoins l'examen des principes moraux, qui ont présidé au Congrès de Paris et à la dernière conférence pour le règlement de la guerre de Crimée et des affaires danubiennes, montre assez dans quelle voie l'Europe est entrée... Qui oserait dire que l'aristocratie des cinq grandes puissances du Congrès de Vienne possède encore une autorité exclusive ?

Sans parler de l'adhésion du Portugal, de la Suède et de l'Espagne aux actes que les cinq puissances avaient réglés entre elles seules, n'a-t-on pas vu tout récemment la Sardaigne et la Turquie introduites dans le grand conseil de l'Europe ? Le consentement de l'Angleterre et de la France, à la présence de la Suisse dans une conférence qui aurait jugé les réclamations de ce pays est une autre preuve de ce progrès vers l'égalité des puissances et de l'abdication de l'aristocratie diplomatique créée en 1815 » (1).

C'est peut-être aller un peu vite en besogne, mais pour certains esprits, c'est un terme qui sera certainement atteint, comme étant conforme à la nature des choses, à l'évolution qui s'est produite au sein de collectivités moins étendues que la communauté internationale ; en d'autres termes, la phase de la soumission des groupes à une autorité qui commande, est une phase qui suit *nécessairement* la phase inorganique des groupes.

Si ces prévisions se réalisent, si elles sont la cause d'un état de tranquillité et d'harmonie, on sera redevable à l'Equilibre d'avoir ouvert la voie à cette constitution nouvelle du monde international. Il est vrai, qu'à ce moment notre théorie ne sera plus d'aucune utilité : la justice seule tiendra désormais la balance, c'est dans ses attributions ; mais cette perspective paraît bien lointaine et bien idéale.

Est-ce à dire, comme le craignent Chrétien et Fiore, que l'égalité disparaîtra avec l'avènement du gouvernement international de l'avenir ? Non, elle se transformera seulement. La soumission à l'autorité n'empêche pas les citoyens d'un pays d'être *juridiquement* égaux devant cette autorité.

(1) E. Dottain, *Revue contemporaine*, *op. cit.*, p. 139, 140.

L'ensemble des objections faites à la théorie d'Équilibre peut en somme se ramener à une seule critique : le démembrement, dit-on, est aux deux extrémités du système ; pour l'établir et pour le rétablir; et seuls les États petits et faibles seront démembrés.

La théorie pure de l'Équilibre ne réclame pas systématiquement de pareilles spoliations et « c'est précisément une des tâches de l'Équilibre bien entendu de veiller à la *conservation* des petits Etats, pourvu qu'ils remplissent les conditions liées à l'indépendance; plus les petits États seraient absorbés par les grands, plus les collisions deviendraient fréquentes entre ces derniers » (1).

On objectera peut-être qu'une théorie qui est susceptible de subir dans son sens et ses conséquences des déviations telles que nous en avons rencontrées dans l'histoire, est une théorie dangereuse. Mais il n'est pas de système, qui n'ait ses périls et ses écueils, et la question est de savoir, si d'autres principes sur lesquels on veut appuyer le droit international ne risquent pas eux aussi d'engendrer de périlleuses interprétations, et si, tout compte fait, la communauté internationale et les États faibles en particulier ne subissent ces abus que pour en éviter de plus grands encore qui résulteraient d'un abandon possible du principe de l'Équilibre. L'Europe n'a-t-elle pas eu à se plaindre contre nous du système des frontières naturelles; Napoléon ne disait-il pas que le Borysthène et la Pologne étaient la *barrière naturelle* de l'Empire? Le système des nationalités n'a-t-il pas démembré le Danemarck, et arraché l'indépendance au Hanovre et aux États Romains? Combien ces théories sont plus incertaines et ont des

(1) Heffter, *op. cit.*, § 5. — Aussi Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, § 286, et Carnazza Amari, *Traité de Droit intern.*, I, p. 435. — Heeren, *Manuel historique*, I, 5.

bases plus fragiles encore que celle de la Balance des forces.

De Carné se montre peu équitable, quand il cherche en vain les maux que l'Équilibre a épargnés au monde. « Il faut reconnaître, dit M. Pradier-Fodéré que ce système a produit quelques résultats dont les amis de la paix et de l'humanité ont à se féliciter : il a rendu plus difficiles à établir et à maintenir les dominations violentes ; s'il n'a pas fermé l'ère des conquêtes, il a multiplié les obstacles sous les pas des conquérants. Si l'Equilibre, tel qu'on l'a conçu depuis deux siècles et demi, n'a empêché ni la prépondérance de la maison d'Autriche, ni celle de Louis XIV, ni celle de Napoléon Ier, il a du moins eu pour résultat que cette prépondérance, n'a *pas été de longue durée* (1)..... Ce n'est pas, il est vrai, le dernier mot de la perfection et les progrès successifs de la civilisation permettent d'espérer des moyens meilleurs pour assurer la libre existence des peuples,..... mais les résultats suffisent pour démontrer que le système de l'Equilibre, tel qu'il est pratiqué dans les temps modernes, ne saurait être considéré comme inutile et encore moins comme un mythe (2) ».

On a dit enfin, que n'étant pas le droit, il n'était même pas une garantie du droit et alors qu'il dirige en maître la politique des États, ceux-ci dans le même temps s'épuisent en préparatifs de guerre.

A cette objection, il y a deux réponses : La première est que la force est presque toujours la seule garantie du droit ; en droit international, comme en droit national, c'est en définitive *manu militari*, qu'on fait respecter la

(1) Carnazza Amari et Gagern expriment la même idée dans les mêmes termes.

(2) Pradier-Fodéré, *op. et loc. cit.*

justice. Et c'est parce qu'il n'y a pas au dessus des nations de force supérieure, qu'il faut donner à toutes, égale puissance, pour que la loi commune qui les régit ne soit pas vaine. Puis le grand but des nations est d'éviter la guerre, et il faut pour cela, remarque de Carné, un système dans lequel « les chances de paix seront en raison directe de la difficulté de la guerre et du peu d'intérêt qu'on y trouverait » (1). De Carné était loin de songer à l'Équilibre, pourtant ce système en faisant augmenter parallèlement les forces des États, présente un sérieux obstacle aux grands conflits, « car c'est la faiblesse qui appelle la guerre, une résistance générale serait la paix universelle » (2).

La seconde réponse explique la situation politique présente et les armements actuels de l'Europe. Elle découle de ce fait que nous avons essayé de mettre plusieurs fois en lumière, savoir que l'Équilibre n'a jamais été violé en vain, et qu'il porte en lui sa sanction : Là, est sa force et sa véritable garantie.

En d'autres termes, un État qui par lassitude ou arrière pensée coupable n'en empêche pas un autre d'établir sa prépondérance se verra lui-même menacé par elle. « Toutes les faiblesses, dit M. Welschinger, toutes les lâchetés se payent tôt ou tard. Ainsi l'Autriche a contribué à écraser le Danemarck, elle a été punie par Sadowa. La France a laissé écraser l'Autriche, elle a été punie par Sedan. L'Europe a laissé écraser la France, elle a été punie

(1) *Vues sur l'histoire...*, II, 377. V. Pillet, *suprà* p. 238, 239.

(2) E. de Girardin, *La Paix*. M. de Bülow au Reichstag, mars 1900 : L'Empire a besoin d'une marine puissante pour tenir la paix. — Aussi, circulaire du comte Mouraview du 12|24 août 1898... : « C'est pour mieux garantir la paix que (les Etats) ont développé dans des proportions inconnues jusqu'ici leurs forces militaires... » *Sic*, *the Edinburgh Review...*

depuis plus de vingt ans, par des agitations et des troubles perpétuels, par une fièvre mortelle d'armements et par une folie de dépenses guerrières » (1).

CONCLUSION

Si l'évolution qui s'accomplit au sein de la communauté internationale suit un cours normal, elle doit dépasser même l'organisation si juridique que Bluntschli et Westlake rêvent déjà; elle doit atteindre une phase de coordination parfaite, où l'existence d'une autorité quelconque ne sera plus nécessaire. Mais si cet Eldorado se réalise, ce ne sera que dans un très lointain avenir; d'ici là il faut songer à conserver, à protéger la société qui se forme et qui « devient ». Comme les autres, cette société a besoin de lois pour vivre, pour règler les rapports des personnalités qui la composent; ces lois, le droit international les fait connaître et il s'efforce de rechercher les moyens de les appliquer et de les sanctionner.

Lorsque la communauté des Etats aura atteint le second terme de son évolution, cette recherche n'aura plus de raison d'être, puisque par hypothèse, il existera alors un

(1) *Bismarck* (Paris, Alcan, 1900). Conclusion.

gouvernement, un véritable pouvoir exécutif, reconnu et obéi de tous.

Mais cette organisation, elle aussi, sera longue à se former, et avant d'y avoir conduit les nations, le droit international continuera à se demander quel est le principe essentiel, par lequel il assurera à la société qu'il dirige une existence heureuse et tranquille. Il faudra choisir un principe, qui plus qu'un autre écarte la guerre, le premier des maux qui peuvent naître dans les relations entre Etats, un principe qui assure à tous la liberté et l'indépendance, qui sauvegarde les droits de chacun dans la mesure où ils sont compatibles avec les droits de tous, un principe qui parvienne dans ses conséquences à donner l'apparence de ce gouvernement international qui doit répandre sur le monde une ère durable de prospérité et de paix continue.

Jusqu'à présent, l'Equilibre avait rempli ce rôle ; doit-il le conserver dans l'avenir ?

On se rappelle peut-être l'opinion que Kaltenborn professait à cet égard. Il considérait l'Equilibre, comme « une préparation au droit international » (1), mais il se figurait ce droit dans son épanouissement et primant toujours la force dans les conflits du monde. Ce n'est pas fermer les yeux à la lumière, de reconnaître que longtemps encore l'ambition et la politique du « poing » seront dans les mœurs des Etats, et l'on se demandera toujours si, pour atténuer dans une certaine limite les résultats qui peuvent naître de cette situation, il ne faudra pas opposer, comme autrefois, la force à la force en équilibrant les « pouvoirs ».

Certes, l'idée eut parfois de funestes conséquences, parce que l'injustice prend place dans toute institution

(1) *Critique du droit des Gens*, p. 193.

humaine, parce qu'un système, si bon soit-il, peut un jour être mal appliqué et mal compris.

Mais l'Europe et la France n'ont relativement pas à s'en plaindre. Aux deux phases, les plus critiques peut-être, de notre existence nationale, il a soutenu notre fortune et en même temps celle de l'Europe. Au XVII^e siècle, il abaissa l'Autriche, nous grandissant de tout ce qu'il arrachait aux Habsbourgs ; en 1815, il nous a sauvés d'un désastre et le continent, qui alors s'était attaché à suivre méticuleusement les formules de l'Équilibre, a recueilli de son œuvre une période de tranquillité et de bien-être qu'il n'avait jamais connue.

Nous pensons que l'Équilibre continuera son rôle : il est vrai qu'il semble réserver à la France de plus modestes destinées, mais il laissera intacte cette grande personnalité, dont l'action future pour être peu bruyante, n'en sera ni moins efficace, ni moins magnifique. D'ailleurs il convient de se résigner aux choses inévitables et il faut bien le répéter, balancer des forces n'est devenu un système qu'en la forme ; l'idée reste au fond une loi naturelle beaucoup plus qu'une théorie : par conséquent on ne pourra pas se soustraire à ses enseignements et à leurs conséquences ; l'important est d'essayer de les connaître et de les appliquer le plus justement qu'on peut. Ainsi, ne le voulût-on pas, on usera toujours de l'Equilibre, au moins inconsciemment, parce qu'il n'est en somme qu'un instinct, « un hommage indirect à la nécessité » (1).

En réalité, on peut regretter de lui avoir, à certaines heures, confié le sort des nations ; mais on ne pouvait faire autrement et malgré ses erreurs il a réalisé encore le plus

(1) De Maulde-La-Clavière, *La Diplomatie au temps de Machiavel*, Avant-Propos, p. 5.

de bien et le plus de justice. Du reste si imparfait soit-il, il vaut encore mieux que l'anarchie (1).

« A la vérité, dit Heeren, comme rien ne le garantit d'abus ou de destruction, il ne procure pas une sûreté parfaite, mais seulement la plus grande sûreté possible; il n'y a point de sûreté parfaite » (2).

(1) J. Novicow, *La politique internationale*, p. 339.
(2) *Manuel historique des Etats*, t. I, p. 4.

Vu : le Président de la thèse,
G. BRY.

Vu : Aix, le novembre 1900.
Le Doyen,
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie d'Aix,
BELIN.

Ar. ROUSSEAU, Imprimeur-Editeur. — PARIS

Le Mans — Association Ouvrière (Mauboussin, Jobidon et Cie.) 5, rue du Pore-Epic